**СДРУЖЕНИЕ**

**ЦЕНТЪР ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ОЦЕНКИ   
И ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ**



представя:

**СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА**

**2010 – 2017**

Автори:

Николай Димитров

Николай Панайотов

Никола Атанасов

Георги Раданов

1. ***Увод***

Стратегиите за развитие на съдебната реформа са проявление на политическите цели, които излъченото от конкретно парламентарно мнозинство правителство си поставя в сферата на правосъдието. Макар да не е налице задължителност за изпълнение на стратегиите, то те са ценен източник за намеренията на конкретното правителство в тази сфера.

Първата стратегия в тази връзка е одобрена от Министерския съвет на 23.06.2010 г., под наименованието Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Впоследствие през 2014 год, във връзка с настъпилите политически, икономически и обществени изменения, бе одобрена с Решение на Министерския съвет № 825 от 2014 и Решение на Народното събрание от 18.12.2014 г. Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Посочените две стратегии ще бъдат предмет на настоящото изследване. Обхватът на изследването ще включва и оценка на предложените стратегически цели, мерки за тяхното изпълнение, както и съответствието на стратегията с политическата платформа на мнозинството, излъчило съответното правителство.

1. ***Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз***

Стратегията представя един дългосрочен план за продължаване на реформите като крайната цел е да бъде променен начина, по който функционира съдебната система в Република България и постигнат положителен ефект. Стратегията е приета от Министерски съвет през 2010 година и е също положително приета от Европейската комисия.

1. ***Заложени стратегически цели***

Основните стратегически цели, залегнали в разглеждания документ, могат да бъдат обобщени в три категории, както следва:

1. **Подобряване управлението на съдебната система (Стратегическа цел I);**

* В залагането на тази цел се подчертава като основна необходимостта от поддръжка на компетентния мениджмънт в сферата. Като субекти са включени широк кръг от институции и длъжностни лица, а именно ВСС, ръководителите на административни звена, председателите на съдебни състави по отделните производства.
* В допълнение, тя е фокусирана върху организацията на наличните ресурси, бюджетното планиране и процесът по управление на кадрите в системата, както и методите за подобряване на отчетността и водената статистика.

1. **Постигане на качествено правосъдие и създаване на възможност гражданите и юридическите лица да участват в развитието на съдебната реформа (Стратегическа цел II);**

* Тази цел е фокусирана върху трайното установяване на европейски стандарти за независимост, ефективност, прозрачност, отчетност, върховенство на закона, защита на човешките права и достъпно за всяко лице правосъдие.
* Като ключови средства са заложени въвеждането на нови технологии и механизми за уеднаквяване на практиката на територията на ЕС, адекватно прилагане на европейското законодателство, изпълнение на задълженията, произтичащи от Договора от Лисабон и прилагане на Стокхолмската програма.
* Отчетена е ролята на гражданите и бизнеса като коректив на реформата в съдебната система от гледна точка на пострадали от престъпления, инвеститори и активни граждани.
* Ролята на заинтересованите страни е взета предвид чрез изричното споменаване на необходимостта от постоянен диалог между тях и магистратурата.

1. **Противодействие на корупцията (Стратегическа цел III).**

* Изкореняването на корупционните практики и външното влияние върху съдебната система са предложени за основни критерии, по които да се оценява успешността и необратимостта на реформата.
* Отчетена е необходимостта от методи за наказателно преследване на вътрешната корупция между органите на съдебната власт и изграждането на обективни критерии за отчетността на трите основни стълба - съд, прокуратура и следствие.
* Отбелязани са и рисковете, които определени действия биха могли да предизвикат, като например възникване на съмнения за корупция при вземане на непрозрачни решения.

Стратегията въвежда основни приоритети за постигане на предвидените цели, които могат да бъдат обобщени в пет основни насоки за работа, свързани с управлението на ресурсите в съдебната система, мерки за оптимизиране на правомощията, правилата и отговорността на отделните съдебни инстанции, мерки от организационно естество, законодателни мерки, свързани с правомощията на съда, кадрово подсигуряване и осъществяването на комуникация между органите на съдебната власт и гражданското общество.

Най-общо приоритетите се съобразяват със заложените цели, макар и някои от тях да не са пряко свързани с конкретна цел, а по-скоро отразяват цялостния смисъл на реформата. За изпълнението на всеки приоритет са предвидени конкретни средства - над 260 мерки, насочени към изпълнение на приоритетите и целите.

Основните приоритети са групирани според предметното им съдържание в следните групи:

ГРУПА 1 - Подобряване управлението на органите на съдебната власт:

* Превръщане на бюджетната процедура в реален механизъм за обществен контрол;
* Ефективни и отговорни административни ръководители;
* Активно управление на натовареността, условията на труд и броя на магистратите;
* Активно управление на съдебните сгради;
* Компетентни и мотивирани административни служители;
* Информационно и технологично модернизиране;
* Ефективна отчетност и надеждна статистика;

|  |
| --- |
| ГРУПА 2 - Укрепване на институциите на съдебната власт:   * Утвърждаване ва отговорността, отчетността и ефективността на ВСС; * Оптимизиране на системата и структурата на съдебните органи; * Укрепване на административното правосъдие като гаранция за добро управление; * Развитие на търговското правосъдие като елемент на привлекателната инвестиционна среда; * Укрепване на ефективността и отчетността на прокуратурата и органите на досъдебното производство; * Актуализиране на националната Концепция за наказателна политика; * Разгръщане потенциала на Националния институт на правосъдието; * Разглеждане на адвокатурата в контекста на конституционната рамка на правосъдието.   ГРУПА 3 - Развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на магистратите:   * Привеждане на университетското обучение по право в съответствие с нуждите на модерното правосъдие; * Усъвършенстване процедурите за подбор и кариерно развитие на магистратите; * Повишаване на ефективността на етичната регулация и дисциплинарния процес; * Активни антикорупционни мерки. |
| ГРУПА 4 - Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване върховенството на закона: |
| * Приложение на Стокхолмската програма (2010 - 2014); * Дисциплиниране на процеса; * Гарантиране на еднаквото прилагане на закона и уеднаквяване на практиката; * Подобряване качеството на нормативните актове; * Засилване на гаранциите за върховенството на закона, защитата правата на човека, достъп до правосъдие; * Медиация - разработване на дългосрочна политика за постоянно разширяване както на нейното приложение, така и на другите алтернативни способи за разрешаване на спорове, разпознаване ролята на държавата като гарант за устойчивостта на мярката. |
|  |
| ГРУПА 5 - Диалогът между съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие: |
| * Обслужването на гражданите като основен критерий за качество на правосъдието; * Ангажиране на гражданите в работата на съда. Връзки с обществеността и медиите. |
|  |

1. ***Съответствие на целите с политическата платформа на мнозинството.***

Датата на приемане на Стратегията съвпада с политическата програма на ГЕРБ по време на 41 ОНС. По време на програмния период политическата платформа на ГЕРБ откроява няколко основни ценности и цели, пряко свързани с реформата, които ще бъдат отстоявани през мандата на партията.

Това са борба с престъпността и ограничаване на корупцията, гарантиране на правовия ред в държавата чрез приемане на редица нормативни актове, реформиране и подобряване на съдебната система.

**По своя цялостен характер, тези цели съответстват на заложеното в Стратегията, като обособяването им в отделни приоритети на правителството е извършено по следния начин:**

|  |
| --- |
| *2.1. Гарантиране на правовия ред в страната, борба с престъпността и ограничаване на корупцията* |
| * Противодействие и превенция на корупцията по високите етажи на властта. Ограничаване и недопускане на корупционни практики в централната и местната власт; |
| * Ефективно противодействие на престъпността с акцент върху организираната престъпност и корупцията. Пресичане и ограничаване на възможностите за действие на организираните престъпни групировки, както и прекъсване на връзката им с политическите партии и властта; |
| * Повишаване на индивидуалната сигурност на гражданите и възвръщане на доверието им към правовия ред и държавността. Активно противодействие и превенция на общата престъпност; |
| * Гарантиране на правовия ред в държавата; |
| * Изграждане на интегрирана национална система за сигурност с цел защита на основните конституционни принципи. Реална защита на правата и свободите на гражданите; |
| * Изграждане на единна национална система за реагиране и управление при бедствия и други извънредни ситуации; |
| * Изпълнение на ангажиментите по линия на ЕС, свързани с привеждане на националното ни законодателство в съответствие с Общностното право; |
| * Законодателни промени във връзка с актуалната практика на ЕСПЧ; |
| * Отговорна и прозрачна политика в областта на международното осиновяване; |
| * Изграждане на механизъм за изпълнение на задълженията на страната ни по конвенциите, свързани със закрила на децата; |
| * Реформиране на пенитенциарната система и хуманизиране изпълнението на наказанията; |
| * Усъвършенстване на административното обслужване на граждани и юридически лица в системата на Министерството на правосъдието; |
| * Създаване на условия за ефективно противодействие на нелоялната конкуренция в транспортния сектор и предотвратяване на корупционните практики в сферата на транспорта. |

Така изграденият контекст предоставя ясна база за предвидените изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс, Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за съдебната власт, чрез които да се постигне осезаемо ускорение в протичането на наказателното производство. Поставени така, този тип изменения са пряко свързани със заложените в Стратегията цели "Актуализиране на националната Концепция за наказателна политика" и "Подобряване качеството на нормативните актове".

Поставената от Стратегията цел за прилагане на "Активни антикорупционни мерки" е имплементирана в Програмата на правителството чрез няколко конкретни механизми, в чийто обхват попадат и органите на съдебната власт, а именно:

* Изграждане на адекватен административен капацитет и прилагане на ефективен контрол за установяване на конфликти на интереси и злоупотреби със служебно положение;
* Усъвършенстване на процедурните правила за осъществяване на дейностите във връзка с подадени сигнали за корупция;
* Прилагане на европейските стандарти за превенция и противодействие на корупцията и създаване на институционална култура за устойчивост към корупционни рискове и практики;
* Разработване на единна методика за оценка на корупционния риск в администрацията;
* Усъвършенстване на единната система за сигнали, позволяваща да се проследят действията на администрацията при сигнали за корупция;
* Публикуване на информация за действия при сигнали за корупция на интернет страниците на всички министерства.

В горния списък са включени мерките, които имат отношение към органите на съдебната власт. Ключово съответствие между Програмата и Стратегията е отчитането на необходимостта от изследване на общоприетите практики за борба с корупцията на Европейския съюз и имплементирането им на национално ниво като основни инструменти за постигане на заложената цел.

В този смисъл се наблюдава съответствие между стратегическите цели по "засилване на гаранциите за върховенство на закона, защитата правата на човека, достъп до правосъдие" и "гарантиране на еднаквото прилагане на закона и уеднаквяване на практиката" със следните мерки по Програмата:

* Въвеждане в националното законодателство на новите актове на Европейския съюз - директиви и рамкови решения;
* Създаване на правни и организационни условия за ефективно прилагане на регламентите и уведомяване на ЕК;
* Изготвяне на предложения за изменение в действащото законодателство и при необходимост - издаване на задължителни указания на министъра на правосъдието и на правителствените агенти по отделни закони.

Като обвързани със стратегическите цели от Група 2 се явяват мерките от Програмата, насочени към усъвършенстване на административното обслужване на гражданите и юридическите лица, контрола върху медиаторските организации и сътрудничеството между тях на ниво ЕС. Така се обръща внимание на необходимостта от развитие на алтернативните форми за разрешаване на спорове и укрепването на сигурна инвестиционна среда.

В допълнение, конкретно горните програмни цели кореспондират и с последната стратегическа цел от Група 4, а именно разработването на дългосрочна политика за разширяване на медиацията и другите алтернативни способи за преодоляване на конфликт.

Като ключово разминаване между двата документа по отношение на този аспект трябва да бъде посочена липсата на програмна мярка, адресираща изрично посочената в Стратегията роля на държавата като гарант за устойчивост на алтернативния метод, независимо, че подобна стъпка е в компетенцията на законодателната власт.

|  |
| --- |
| *2.2. Реформиране и подобряване работата на съдебната система за възстановяване на справедливостта в обществото* |
| * Осигуряване на бързина, качество и прозрачност на правораздаването; |
| * Осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане до европейските стандарти; |
| * Намаляване броя на осъдителните решения на ЕСПЧ; |
| * Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система и досъдебната фаза. |

Основните мерки по първата от горните цели се фокусират върху конструирането на изцяло нов Наказателен кодекс; разработване на промени в НПК по отношение на досъдебното производство; промени в Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за съдебната власт, отново фокусирани върху оптимизация на наказателното производство. Впечатление прави количеството мерки в Програмата, които са ангажирани с активно реформиране на наказателния процес и борбата с престъпността, съпоставено с броя на тези, обвързани с останалите аспекти, засегнати от Стратегията за продължаваща реформа.

Независимо от това, може да се приеме, че в програмната мярка "предоставяне на ефективна правна помощ" са залегнали основните цели от Група 2 на Стратегията.

Програмните мерки, обвързани с препоръките на ЕК по отношение на Съдебната система, съответстват на голяма част от стратегическите цели:

* Заложените в програмата мониторинг и анализ на прилагането на ГПК, НПК, АПК и ЗСВ могат да бъдат разглеждани в контекста на стратегическата цел "Разгръщане на потенциала на Националния институт за правосъдието";
* Публикуването на докладите на Комисията за професионална етика и превенция на корупцията към ВСС спомага за целенасочено "Утвърждаване на отговорността, отчетността и ефективността на ВСС";
* Към благоприятен ефект в постигането на същата стратегическа цел води и програмната мярка за активността на Висшия съдебен съвет по сигнализиране при констатирани случаи на противоречива съдебна практика във връзка с правомощията на Инспектората по чл. 54, ал. 1, т.4 от ЗСВ;
* Организирането на редовни срещи по апелативни съдебни райони за преодоляване на противоречивата съдебна практика пряко спомага за постигане на стратегическата цел "Гарантиране на еднаквото прилагане на закона и уеднаквяване на практиката";
* Самосезирането на Инспектората по информация от медиите, осъществяването на инцидентни проверки и разширяване обхвата на проверките е мярка, която отразява няколко от стратегическите цели, а именно "Дисциплиниране на процеса" и осъществяването на "връзки с обществеността и медиите";
* Организирането на обучения за магистрати и адвокати с цел повишаване на професионализма в съдебната система кореспондира с основната стратегическа цел за цялостно "Развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на магистратите";
* Усъвършенстването и развитието на екипния принцип на работа в досъдебното производство се свързва пряко със стратегическата цел "Укрепване на ефективността и отчетността на прокуратурата и органите на досъдебното производство".

1. ***Амбициозност и реалистичност на целите;***

Целите и приоритетите, заложени в Стратегията, обхващат голяма част от секторите на съдебната система и предлагат задълбочени методически инструменти, чрез които установените проблеми в тях да бъдат решени. В този смисъл, Стратегията може да бъде определена като амбициозен проект, поради факта, че разглежда органите на съдебната власт в тяхната комплексност, отчита взаимоотношенията им и начина, по който те заедно формират цялостния имидж на една правова държава.

Такъв подход изисква предоставянето на ясна концепция за конкретни стъпки, които да бъдат предприети към успешното постигане на целите. Подробните мерки, описани към всяка от целите, изпълняват именно тази функция и задават посока за всички нива, на които реформата да бъде извършена. Въвеждането на програмно бюджетиране на отделните структури и звена на съдебната система представлява амбициозна стъпка, тъй като обвързва бюджета с реално постигнати резултати по отношение на подобрено качество и повишена ефективност на съответното звено. Всичко това е пряко свързано с оптимизиране на отчетността на отделните органи, както и с подсигуряване надеждността на наличната статистика, тъй като съгласно концепцията, тя ще играе важна роля в проектирането на съответните бюджети.

Комплексността на Стратегията и връзката между отделните стъпки е илюстрирана и от факта, че тя предлага включване на функциите по бюджетния механизъм в компетенцията на Висшия съдебен съвет, който от своя страна трябва да развие своя административен капацитет и да приеме ясни критерии за оценка на всяко от звената в системата. Пряко свързан с това е и пакетът от мерки, чрез който ще се утвърдят отговорностите, отчетността и общата ефективност на ВСС.

Включването на аспекти като администриране на сградния фонд и информационно и технологично модернизиране също представлява амбициозна цел, тъй като не е пряко свързано със съществото на правната работа. Така, включването на управлението на сградите към отговорностите ВСС е отново свързано с реалното увеличение на неговия капацитет, ефективната борба с корупцията и повишаване компетентността на служителите. От друга страна, технологичното модернизиране изисква ангажирането на външни консултанти и специалисти в сферата на информационните технологии, както и целенасоченото определяне на ресурс, който да обезпечава постигането на конкретната цел. В допълнение, характерът на тази цел е дългосрочен по своята същност, тъй като след въвеждането си в експлоатация, посочените електронни системи изискват постоянно развитие в синхрон с новите технологии, поддръжка и оптимизиране на функционалността им, както и подсигуряване на тяхната сигурност и устойчивост на кибератаки.

Промените, предвидени в структурата и функционалността на ВСС, са постижими при наличието на воля за постигането им от страна на съсловието на магистратите. Утвърждаването му като основен форум за диалог между обществото и институциите на съдебната власт само по себе си изисква работа по увеличаване на доверието на гражданите към ВСС и повишена информираност за неговите функции и основна роля, както и осигуряване на медийно присъствие на негови представители. Така ще бъдат постигнати заложените цели утвърждаване на прозрачността, ангажиране на магистрати от различни нива на системата и въвеждане на гаранции за публичност и състезателност в процедурата на неговите членове от парламентарната квота.

Оптимизирането на броя на съдилищата е проблем, чието решение е сложно и изисква устойчиви критерии за задълбочена и дългосрочна оценка. Именно от тази гледна точка конкретната мярка изглежда нереалистична, тъй като при закриване на съдилища с оглед единствено тяхната натовареност, се рискува да се наруши принципа за равен достъп до правосъдие в чисто географски и демографски аспект, което би причинило неефективност и затруднено упражняване на основни граждански права. В тази връзка периодичната оценка на структурата на съдилищата ще предостави ясна картина и информация за алтернативните методи на оптимизация, които да не доведат до липса на първоинстанционно звено, към което граждани от определени области да могат да се обърнат при необходимост.

Утвърждаването на Административните съдилища като независими юрисдикции и предложеният мониторинг трябва да бъдат ясно балансирани. Независимостта на дадена институция е пряко зависима от органите, които упражняват съответния мониторинг и дават оценка за нейната работа, тъй като на база техните изводи се идентифицират и проектират реформите, които предстоят да бъдат извършени спрямо нея. Респективно, тези мерки трябва да бъдат изпълнени с голяма степен на грижа и конкретен план за действие, който да гарантира реалната независимост на съдилищата.

1. ***Предлагане на конкретни, специфични и реалистични законодателни мерки за справяне с проблемите.***

Залагането на конкретни, специфични и реалистични законодателни мерки е в естествена взаимовръзка с осъществения дотук анализ на действащата стратегия и особено с поставените цели на стратегията, а именно:

* 1. ***Подобряване на управлението на съдебната система;***

Управлението и администрирането на съдебната система може да се подобри чрез въвеждането на следните законодателни мерки:

* Въвеждане на глава Деветнадесета „Управление на съдебната система“ към Закона за съдебната власт

***Чл. 361.******(1)*** *Съдебната система се управлява и стопанисва съобразно утвърден правилник.*

***(2)*** *Правилникът се приема от министъра на правосъдието със заповед, която подлежи на обжалване в 14-дневен срок от обнародването й в Държавен вестник.*

***Чл. 362. (1)*** *Правилникът за управление и стопанисване на съдебната система урежда:*

1. *Общите принципи на менажирането, осъществявано от и върху органите на съдебната власт и администрациите към нея;*
2. *Мерките, които следва да се прилагат в ежедневната работа;*
3. *Гарантите за приложението на конкретни мерки;*
4. *Условията за провеждане на ежемесечен контрол върху дейността на съдии, прокурори, следователи и служители от администрацията;*
5. *Критериите, по които се оценява осъществената дейност за даден период от време;*
6. *Съотношението на осъществявания текущ контрол с провеждани атестации и други форми на проверка;*

***Чл. 363. (1)*** *Към министъра на правосъдието се създава Комисия по управлението на съдебната система и всички работещи в нея лица, начело на която стои Председател.*

***(2)*** *Комисията следи за правилното изпълнение на служебните задължения, прави препоръки, дава становища, прави заключения и представя изготвените доклади на компетентните органи.*

***(3)*** *По възложение на министъра на правосъдието, Комисията изготвя ежегодна Програма, съдържаща задължителни препоръки, насоки на развитие и програмно действие за посочения период.*

* 1. ***Постигане на качествено правосъдие и създаване на възможност гражданите и юридическите лица да участват в развитието на съдебната реформа;***

Постигането на качествено правосъдие, съобразено с установените стандарти в рамките на Европейския съюз е един продължителен процес, пряко свързан с интегриране на система, посредством която да се проследява отчитането и реализацията както на принципа на правовата държава и върховенство на закона, така и неутралност, бързина ефективност в извършваните дейности.

Горепосоченото предложение за въвеждане на глава Деветнадесета „Управление на съдебната система“ следва да включи в себе си и конкретни разпоредби, относими към постигането на качествено правосъдие.

* Добавяне на нови разпоредби към глава Деветнадесета „Управление на съдебната система“ на Закона за съдебната власт

***Чл. 364. (1)*** *Управлението на съдебната система следва да гарантира изпълнението на действащата Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система.*

***(2)*** *Правилникът за управление и стопанисване на съдебната система, както и утвърдената от Комисията по управлението на съдебната система и всички работещи в нея лица следва да съдържат в себе си ясни и конкретни показатели предвид посочените в Стратегията цели.*

***Чл. 365. (1)*** *Действащата към министъра на правосъдието Комисия по управлението на съдебната система и всички работещи в нея лица следва да осъществява контрол за уеднаквеното и реално прилагане на всички действащи нормативни и подзаконови актове, на всички стратегии, програми, спомагащи и рефериращи документи, които са свързани с осъществяване на ефикасно, ефективно, неутрално и икономично правосъдие.*

***(2)*** *Правилата, предвидени за гарантиране на неутрално и ефикасно правосъдие следва да се прилагат и при извършването на административни дейности от съдилищата.*

***Чл. 366. (1)*** *Към Комисията по управлението на съдебната система и всички работещи в нея лица се създава Отдел „Обществено обслужване“.*

***(2)*** *Отдел „Обществено обслужване“ разглежда всички отправени до Комисията сигнали, жалби, протести и уведомения, свързани с ефективното правосъдие и предоставяните административни дейности.*

***(3)*** *Отдел „Обществено обслужване“ разглежда внимателно отправените сигнали, жалби, протести и уведомения, като взима привременни мерки, включително чрез изготвяне на препоръки, насоки, заключения, доклади и информиране на компетентните органи за налагане на санкции.*

* 1. ***Противодействие на корупцията;***

Антикорупционните дейности следва да се възприемат като съвкупността от законодателни мерки, които ефективно предоставят възможност чрез специфични механизми да се противодейства на факторите и проявните форми на корупция в съдебната система и нейните звена.

Мерките, които следва да залегнат в основата на антикорупционните дейности, трябва да се разгледат в естествената им връзка с общата рамка на управлението на съдебната система, очертана в горепосочената глава Деветнадесета “Управление на съдебната система“

* Добавяне на нови разпоредби към глава Деветнадесета „Управление на съдебната система“ на Закона за съдебната власт

***Чл. 367. (1)*** *Създава се Отдел „Противодействие на корупцията“ към Комисията по управлението на съдебната система и всички работещи в нея лица.*

***(2)*** *Отдел „Противодействие на корупцията“ анализира и предоставя конкретни предложения за елиминиране на корупционните фактори.*

***(3)*** *Отдел „Противодействие на корупцията“ обслужва и обработва отправените до Комисията сигнали за корупционни практики, за срочно известява за това органите, компетентни да наложат санкции.*

***Чл. 368*** *В края на всяка година Отдел „Противодействие на корупцията“ обобщава извършените дейности и прави предложение за включване на конкретни мерки в ежегодната Програма.*

***Чл. 369. (1)*** *Отдел „Противодействие на корупцията“ съставя специализирани състави, на които се възлага контролът върху корупционните дейности в конкретна сфера на съдебната система.*

***(2)*** *Изпълнението на служебните задължения на специализираните състави се съгласува в общата дейност на Комисията.*

1. ***Взаимовръзка с предходни стратегии и постигнатите по тях резултати;***

Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система е първата по рода си стратегия, чрез която се поставят конкретните цели, които биха позволили да се усъвършенства съдебната система. Като първоизточник за последващи Стратегии, Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. инкорпорира в себе си обективно оценимите конкретни нужди на съдебната система заедно с политическите декларации, съдържащи се Програмата на управляващото правителство за периода 2009-2013 г., отчитайки нуждата от модернизиране и подобряване на съдебната система в условията и предвид стандартите, наблюдавани в държавите-членки на Европейския съюз.

Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система отчита специфични области, върху които трябва да се наблегне, но трябва да се спомене, че в някои области, означени нагледно в т. 3 „Амбициозност и реалистичност на целите“, предвижданията са с по-скоро програмен, прекалено амбициозен характер, като липсва конкретика за действията, които следва да се предприемат, за да се осигури ефикасно управление на съдебната система в широк смисъл.

Нуждата от конкретни предвиждания и специфични дейности, които нагледно да подкрепят програмните цели на Стратегията, е именно свързана с практическото приложение и реалистична осъществимост на предвидените дейности. В този смисъл, следва да се отчете нуждата от поправки в тази насока.

1. ***Изводи и препоръки***

Гореописаните точки, нагледно наблягащи на отделни елементи от Стратегията, разгледани в тяхната съвкупност, позволява да бъдат направени изводи както за формалното, така и за практическото значение на Стратегията, редом с препоръки в посока на осъществяването на съдебната реформа.

Формално погледнато, очертаните от Стратегията цели са насочени в сфери от дейността на съдебната власт, които се нуждаят от коренни или повърхностни промени, за да бъдат усъвършенствани извършваните дейности. Въпреки това, формалното представяне на областите, които се нуждаят от конкретни мерки за въздействие, не е подкрепено от достатъчно подробни и конкретни мерки, които следва да бъдат предприети. Поради това се наблюдава разминаване между заложените мерки и реалистичната им осъществимост, което разминаване би било ограничено при излагане на повече конкретни действия, които следва да се предприемат в означените сфери.

Представянето на конкретните дейности, които следва да се реализират, за да се приведе съдебната система в съответствие с европейските стандарти, във вид, който би позволил не само формалното им рамкиране, но и действителното им осъществяване, би позволило да продължи съдебната реформа по начина, заложен в настоящата Стратегия.

***III. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.***

Стратегията представя представя една радикална визия към промяна на законодателната власт в Република България. Тя е приета от Министерски съвет през 2014 година. По своята същност стратегията е отражение на препоръките на Европейската комисия, ПАСЕ и заключенията на Венецианската комисия, както и решенията на ЕСПЧ, включително и докладите на международните и български организации през годините, поради което получава и положителен резултат от Европейската комисия. Времевият период, за който Стратегията трябва да имплементира реформите е 7 години. Предвидени са *6 стратегически цели*, всяка от които съдържа специфични цели и конкретни мерки за постигането им. За повече подробности насочваме вниманието ви към констатациите в юридическия анализ на всяка една стратегическа цел.

Поради обстоятелството, че Актуализираната стратегия е акт, който все още се изпълнява, съгласно Пътната карта към нея, ще бъдат коментирани онези части от нея, които авторския колектив смята за притеснителни, както и тези, за които има предвидени ясни и конкретни мерки за изпълнението им. Те ще бъдат отбелязвани с кратък коментар.

*Стратегическа цел 1:* ***Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости***

Специфичните цели, залегнали в Стратегическа цел 1 са общо 4 на брой, както следва:

***а)* Преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет**

* Тази специфична цел главно е насочена към вътрешно-административна реформа на Висшия съдебен съвет като тя предвижда ограничаване на натиска и външното влияние върху отделните членове, както и да бъде подобрено прилагането на принципа на магистратската автономия без влияние и намеса на трети лица. Като идеи са заложени широк кръг от мерки, чрез които това да бъде постигнато.
* Част от мерките са насочени предимно към промяна на структурата на висшите органи на управление на съдебната власт, като гаранция за ограничаване на неинституционни влияния при формирането на решения за политики, провеждани в съдебната система.
* Прави впечатление, че правната уредба на разделянето на ВСС на две отделни колегии – съдийска и прокурорска, предполага засилване на правомощията и влиянието на главния прокурор и председателите на върховните съдилища, за сметка на консенсуса, с който в предишния си състав Съветът вземаше своите решения.
* Предвиждането на пряк избор на членовете на ВСС от двете колегии, както и мнозинство на тази квота са други мерки, свързани с идеята за самоуправление на съдебната власт и са насочени към преодоляване на външни влияния в системата.
* Трябва да отбележим и липсата на напредък по *Мярка 1.1.6 Ежегодно изготвяне и обсъждане на доклади за независимостта на съдебната власт. Формулиране на мерки по констатираните проблеми от отговорните институции.* От въвеждането на Актуализираната стратегия, към момента на изготвяне на настоящия документ липсва публична информация относно изпълнението на посочената мярка, както от публични органи (председателите на върховните съдилища и главният прокурор), така и от граждански организации.

***b)* Съдийското самоуправление като ефективно средство за ограничаване възможностите за административни форми на влияние върху независимостта на съда и повишаване на отговорността и ефикасността на администрирането на съдилищата**

* Заложените идеи на тази цел се ограничават единствено до необходимостта от провеждане на мерки, които да засилят независимостта на българските съдилища и ограничаване на опитите за външна намеса върху отделните съдии.

**с) Систематична политика за превенция на корупцията в съдебната власт:**

* Тази цел е конкретно фокусирана върху предотвратяване конфликт на интереси в рамките на съдебната система.
* Отчетена е необходимостта от въвеждане на електронни регистри, за деклариране на обстоятелства от магистратите и изработване на информационни технологии, чрез които да бъдат постигнати конкретни мерки, водещи до намаляване корупцията.
* Основна част от мерките по тази цел са насочени към децентрализация и автономия (самоуправление) на системата от магистратите, чрез засилване на ролята на колективните органи на самоуправление – Общите събрания на съответните съдилища, и утвърждаване на статута „primus inter pares“ за административните ръководители на съдилищата.

**d) Укрепване на етичната регулация**

* Тази цел е основно фокусирана върху уеднаквяване на практиката, свързани с етични конфликти на магистрати. Предвиждат се мерки, чрез които да се разработят отделни правила за професионална етика отделно за съдии, прокурори и следователи. Отчетена е необходимост от участие на професионални общности по време на имплементиране на целите.

*Стратегическа цел 2:* ***Човешкият капитал на съдебната власт – основен ресурс и фокус на реформата: статус на съдиите, прокурорите и следователите***

Целта предвижда 7 специфични цели, адресирани към отделния магистрат, неговото обучение и развитие:

а) **Реформа на юридическото образование и стажовете като гаранция за висока входяща квалификация и мотивация на човешкия капитал на съдебната власт**

* Тази цел макар и неосъществена към настоящия момент се фокусира върху качеството на юридическото образование в отделните ВУЗ-ове в страната, засилване на практическите умения върху студентите и въвеждане на нови правила и изисквания в юридическото образование.

b) **Гарантиране на доверието в конкурсите за назначаване и повишаване на магистрати**

* Гарантирането на доверието в конкурсите за назначаване и повишаване на магистрати е важен елемент от възможността за повишаване на доверието на гражданите и бизнеса, като основни „потребители“ на правосъдната система.
* Не са без значение професионалните и нравствените качества на кандидатите, с оглед на което, макар и неосъществена докрай, следва да се счита за приоритетен.

c) **Ефективни атестации, основани на еднакъв комплексен стандарт, който оценява в дълбочина всички аспекти от работата на съдията, прокурора, следователя**

* Тази цел подобно на горната, цели да разработи ефективни методи при атестиране на магистратите. Предвидена е необходимостта от въвеждане на централизирано атестиране за всички магистрати и се набляга върху въвеждане на индивидуален план за лично развитие на всеки съдия, прокурор и следовател.

d) **Въвеждане на принципите на справедливия процес в дисциплинарните производства спрямо магистрати**

* Целта предвижда изцяло реформиране на модела на провеждане на дисциплинарни производства. Предвижда се ВКС да бъде основен и единствено компетентен орган при разглеждане на дисциплинарни производства.

e) **Предвидими правила за определяне на възнаграждението**

* Предвидените в стратегията механизми, които следва да въведат възможности за индексиране на възнагражденията на магистратите, законоустановеност на допълнителните трудови плащания и оценка на института на поощренията са недостатъчни за постигането на предвидимост по отношение на възнагражденията на тези лица.
* Следва да бъде взето предвид необходимостта от ясна и публична методика, по която да се определят възнагражденията на магистратите, и в частност тази на съдиите, тъй като част от възнагражденията в съдебната администрация се определят като процент от възнаграждението на съдията (такъв е случаят със съдебните помощници например, чието възнаграждение се равнява на 90% от възнаграждението на районен съдия).

f) **Отчитане становището на съдиите, прокурорите и следователите в процеса на администриране на съдебната власт**

* Така предвидената мярка е твърде общо формулирана.
* Липсват гаранции за обвързаността на становището на магистратите в процеса на администрирането на съдебната власт, както и относно мотивирането на отказ за приемането на такова становище.
* Така поставена, мярката е „куха“, доколкото е изпразнена от съдържание, годно да даде гаранции за ефективното участие и зачитане на становищата на магистратите в процеса на управление на съдебната власт.

*Стратегическа цел 3.* ***Ефективно администриране на съдебната власт***

a) **Управление, основано на знанието – капацитет за изследвания, свързани с управлението и работата на органите на съдебната власт**

* Развитие на статистиката за работата на органите на съдебната власт и досъдебното производство.
* Предвидено е изграждане на експертно звено и развитие на изследванията от НИП в отделни сфери на правото.
* Другата мярка за постигане на целта предвижда извършване на дейности от ВСС чрез формиране на аналитични звена за оценка на натовареността на магистратите, достъпа до правосъдие и професионалната квалификация на кадрите.

b) **Регулиране на натовареността на магистратите и на структурите на съдебната власт**

* Тази цел набляга главно върху въвеждане на мерки за намаляване на натовареността на магистратите. Предвижда се изготвяне на пакет от мерки, включително и процедурни правила за разрешаване на спорове по алтернативен начин и въвеждане на електронно правосъдие.

c**) Бюджетът на съдебната власт – инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа**

* Предвижда се система от мерки, целящи въвеждането на програмно бюджетиране, основано на резултати и постигнати цели. Посоченото поражда редица въпроси, относно обективността на прилагането на избраните мерки. Същите не предлагат единен критерии, по който следва да бъдат определяни целите, както и кой орган ще следи за неизпълнението на тези цели.
* Определянето на цели и индикатори за изпълнение в партньорство с органи на изпълнителната власт, ВСС и гражданското общество, както и тяхното периодично обновяване, ще доведе до възможности за формиране на парадокси, доколкото е мислима хипотеза на неразбирателство между посочените участници в този процес. Липсата на правна уредба в този случай се явява негативна последица от твърде общото формулиране на посочената мярка.
* Прави впечатление и неизпълнението на мярка *3.3.4 Тримесечна и годишна отчетност за изпълнението на целите (по 3.3.2 и 3.3.3) и постигането на резултати; периодична външна оценка („Доклад за състоянието на съдебната власт“).,*  в последната си част относно Докладите за състоянието на съдебната власт. Пътната карта предвижда финансиране от 700 000 лева за изпълнение на дейностите по специфична цел 3 на стратегическа цел 3, което се явява недостатъчно за да подсигури публичност на извършваните от експертите дейности, в т.ч. и изготвянето на ежегодни доклади за състоянието на съдебната власт. Това е така, тъй дейностите по изготвяне на тримесечни и годишни отчети и по извършване на периодична външна оценка се финансират от държавния бюджет в дискреционните правомощия на Министерския съвет.

d) **Въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране**

Тази цел е фокусирана върху достъпа до правосъдие на гражданите и юридическите лица. Като ключови средства са заложени създаване на специализирана географско-информационна система (ГИС), чиято цел е анализ и мониторинг на факторите, свързани със социалноикономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата.

* Целта предвижда да се направи оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта.
* Предвидено е въвеждане на план за развитие на човешкия ресурс, чрез който да се актуализира провеждане на конкурсите в съдебната власт;
* Оценка на ефективността на структурите за специализирано правосъдие (системата на административните съдилища; военните съдилища; специализираните наказателни институции).
* Целта предвижда да се въведе а механизъм за постоянна оценка на ефекта от приложението на ГПК, НПК и АПК.
* Отбелязана е необходимостта от наблюдение на продължителността на делата и преписките и анализ на възможностите за повишаване на ефективността на разглеждането им.
* Механизъм за анализиране на въздействието на проектите за законодателни изменения върху натовареността на органите на съдебната власт и утвърждаването на прилагането му за всички законопроекти, които биха имали въздействие върху съдебната власт, чрез включването му като задължителна част от съгласувателната процедура по приемането на нормативните актове.
* Прави впечатление, че почти всички дейности, заложени в Пътната карта по тези мерки се финансират от Оперативна програма „Добро управление“, като на държавния бюджет са оставени дейностите по извършване на оценка и анализ на ефективността на структурите, в т.ч. и на военните съдилища.

e) **Електронно правосъдие**

Поставянето на целта за въвеждане на електронното правосъдие в актуализираната стратегия има своите негативи, доколкото е налице Стратегия за въвеждане на електронно правосъдие

* Изграждане на оперативен капацитет за осигуряване процесите на поетапно въвеждане и прилагане на е-правосъдие в сектор „Правосъдие“.
* Надеждна и сигурна е-комуникация между органите на съдебна и изпълнителна власт, граждани и бизнес. Централизиране на ресурсите чрез използване на държавния хибриден частен облак (ХЧО).
* Равнопоставен и максимално близък до гражданите и бизнеса достъп по електронен път до е-правосъдие и е-управление и превръщането му в предпочитан пред традиционния, ползващ документи на хартиен носител, е друга мярка, заложена с цел отговаряне на необходимостта от съвременно правосъдие. Въпреки финансиране на проектите за електронно правосъдие през предходния програмен период, от Оперативна програма „Административен капацитет“, мярката остана непопулярна, като от 173 съдилища, системата за електронно правосъдие се използва от едва 20 (сред които и Върховния касационен съд).
* Опериране с електронно съдържание от страна на служители и магистрати чрез преминаване от използването и водене на документи и дела на хартиен носител към електронни такива и нормативно обезпечаване за тяхното използване в съответствие с приетите стратегически документи в сектора.
* Достъп и комуникация между регистрите само по електронен път при предоставяне на гражданите и бизнеса на комплексно административно обслужване (КАО).
* Като цяло мерките съставляват комплекс, който следва да доведе до модернизирането и осъвременяването на съдебната система.

f) **Развитие на отделните институции на съдебната власт**

* План за регулиране натовареността на ВАС и системата на административните съдилища, включително чрез промяна в подсъдността на определени видове дела и структурни мерки.
* План за намаляване натовареността на ВКС.
* Прилагане на целите, заложени в стратегическия план „Политики за управление на ВСС“. - Анализ и оценка на състоянието на ИВСС и практиката му и провеждане на дискусия за нуждите от законодателни и организационни промени, включително предвиждане на подразделение на съдийски и прокурорско следователски екипи в състава му.

*Стратегическа цел 4:* **Модерна и ефективна наказателна политика**

**Специфична цел 1: Актуализация на наказателната политика**

* Оценка на съществуващата Концепция за наказателна политика (валидна до 2014 г.) и нейното изпълнение.
* Разработване на нова Концепция за наказателна политика като основа за останалите мерки по този приоритет.
* Приемане на модерен Кодекс на административните нарушения и наказания (КАНН), който реализира целта за заменяне на наказателните с по-гъвкави и социално-оправдани административно-наказателни санкции за голям брой деяния. Постоянен процес на наблюдение приложението и ефекта от КАНН.
* В светлината на новата Концепция за наказателна политика оценка на нуждата от актуализация на конкретни институти и състави от Наказателния кодекс и разработване на съответен проект за неговото обновяване.
* Постоянен процес на наблюдение на приложението и ефекта от НПК, осигурен с необходимите помощни изследвания.
* Анализ и оценка на системата на пробацията и продължаващ мониторинг.
* Анализ и оценка на системата за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество
* План за развитие на социални мерки за реинтеграция, предвиждащ осигуряване на средства и създаване на организация за ефективно прилагане на мерки за подкрепа на осъдените на пробация, в това число и включването им в курсове за ограмотяване, професионална квалификация и други мерки за обществена подкрепа.
* Прилагане на алтернативни способи за решаване на наказателни дела, включително чрез форми на възстановително правосъдие.
* Развитие на капацитет за емпирични и мултидисциплинарни криминологични изследвания.

**Специфична цел 2: Реформа и развитие на органите по разследването**

* Оценка на състоянието на досъдебното производство и органите с разследващи функции.
* Изработване цялостна интегрирана стратегия за развитие на органите с разследващи функции.
* Обвързване на атестирането и кадровия процес на органите с разследващи функции с резултатите от наказателния процес.
* Трайно решение за статуса на следствието, броя и натоварването на следователите на основата на новата Концепция за наказателна политика и Интегрираната стратегия за развитие на органите с разследващи функции.

**Специфична цел 3: Ефективна прокуратура**

* Независим експертен мониторинг в рамките на механизма за сътрудничество и оценка на ЕК за състоянието и ефективността на Прокуратурата на Република България (ПРБ), факторите за политическо, йерархично и друго неправомерно влияние в нея, както и формите на злоупотреба с прокурорски правомощия.
* Изследване на статуса на прокурорите и факторите, които ограничават тяхната професионална самостоятелност, ефективност, отговорност и мотивация.
* Изработване на нов организационен модел на ПРБ в рамките на съдебната власт, отчитащ включително:
* разделянето на ВСС на две колегии,
* предложенията, обявени от главния прокурор и резултатите от дискусията по тях,
* новата концепция за наказателна политика и стратегията за реформа на органите по разследването,
* съобразяване на обхвата на правомощията на прокуратурата по надзора за законност с конституционната защита на основните права и върховенството на закона,
* утвърждаване на съответствието на структурата на ПРБ с чл. 126, ал. 1 от Конституцията на Република България,
* повишаване инициативата и отговорността на административните ръководители в системата на прокуратурата и следствието,
* оформянето на локален (за всяко звено) и национален (ПРБ като цяло) процес на планиране и отчитане, подчинен на показатели за качество и ефективност и обвързан с програмното бюджетиране,
* необходимостта от специфични критерии за атестации и дисциплинарни наказания, отчитащи спецификите на прокурорската функция и обвързани с резултатите от наказателния процес;
* специализацията, формирането на междуведомствени екипи и екипи за работа по сложни дела.
* Укрепване на отчетността и общественото доверие в главния прокурор чрез въвеждане на допълнителен регламент за съдържанието на отчетните доклади пред парламента и ВСС и процедурата по изслушване, включително чрез предвиждане на допълнителни възможности за обществено участие. Шестмесечни доклади пред ВСС по делата за корупционни престъпления, организирана престъпност, засягащи лица, заемащи висши държавни длъжности (вкл. магистрати). Към настоящият момент мярката не е изпълнена.
* Систематизиране на всички вътрешноведомствени актове в прокуратурата, което да осигурява тяхната достъпност, прозрачността на мотивите за приемането им и да създава по този начин гаранции за съответствието им със закона и вътрешната им хармонизация.

*Специфична цел 4:* **Ефективност на специализираната прокуратура и съд**

* Анализ на ефективността на специализираната прокуратура и специализиран наказателен съд в светлината на успешни международни модели за органи за борба с корупцията и организираната престъпност.
* План за развитие на капацитета и ефективността на специализираната прокуратура за работа по случаи на корупция по високите етажи на властта и значими случаи на организирана престъпност, включително чрез засилване на гаранциите за нейната независимост и отговорно ръководство, увеличаване на човешкия й ресурс, предвиждане на специални мерки за подбор, текуща проверка, атестиране и мотивиране на работещите в нея и надграждане на капацитета й за собствена аналитична и оперативна дейност при съобразяване ограниченията, следващи от чл. 119, ал 3 КРБ.

*Специфична цел 5:* **Експертизи**

* Разработване на цялостен модел на експертизите, включително:
* повишаване изискванията при подбор на експерти с оглед професионалната им квалификация и интегритет,
* изисквания за поддържане и развитие на квалификацията им и периодична професионална атестация, придружени с осигуряване на различни форми на обучение,
* антикорупционни мерки,
* гаранции за прозрачност и превенция на конфликта на интереси,
* гаранции за адекватен избор по конкретните дела,
* адекватно заплащане,
* механизъм за планиране на бюджета за експертизи и адекватно финансиране.
* Изграждане на институционален капацитет за осигуряване на особено сложни или скъпи експертизи.
* Съответни мерки по отношение на експертизите в гражданския и административния процес.

**Специфична цел 6: Пенитенциарна реформа**

* План за действие за пенитенциарна реформа, включваща:
* мерки в отговор на негативните констатации на ЕКПИ и ЕСПЧ;
* изграждане на вътрешен за ГДИН механизъм за осигуряване спазването на правата на човека;
* антикорупционна политика;
* мерки за реинтеграция на затворниците, включително с разширяване на социалната работа с всеки един от тях;
* изграждане на нов затвор и обновяване на затворните сгради;
* осигуряване на адекватни условия на труд на служителите на ГДИН.

*Стратегическа цел 5:* **Гаранции за върховенството на закона, защитата на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието**

**Специфична цел 1: Ефективна съдебна защита на правата на човека**

* Оценка на необходимостта от конституционно гарантиране на правото на гражданите на справедлив процес.
* Оценка на инстанционната структура на съдилищата и съдебната практиката от гледна точка на ефективната защита на правото на достъп до съд и създаването на действени гаранции за спазването на основните права по ЕКПЧ.
* Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията
* Анализ на делата, по които е констатирано, че съдът се е самоограничил в обхвата на предвиден по закон съдебен контрол на действията на администрацията или органите на досъдебното производство чрез изследване на причините за това и формулиране на конкретни мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес.
* Въвеждане на механизъм за оценка на ефективността на ВКС и ВАС за уеднаквяване на практиката на съдилищата за постигане на предсказуемо и качествено правосъдие, синхронизирано с правото за правата на човека и правото на ЕС. 5.1.6 Въвеждане на механизъм за подобряване спазването на задължението на Общото събрание на съдиите по ЗСВ за обобщаване и анализ на съдебната практика по актуални правни въпроси, разрешавани противоречиво.

**Специфична цел 2: Пряка конституционна жалба**

* Изработване на конституционни и законодателни промени за въвеждане на пряката конституционна жалба след гражданска и експертна дискусия, обосноваващи предпоставките и необходимостта от разширяване на достъпа до конституционно правосъдие. Институтът на касационната жалба е уреден конституционно, и в съответствие с това, ще е необходима нова промяна в Конституцията. Отделно от горното една такава промяна следва да бъде преценена и от административния и оперативен капацитет на Конституционния съд, която към настоящия момент не може да поеме големи обеми от дела. Следва да бъде взета предвид и промяна в регламента за разглеждане на жалби, доколкото сегашния такъв, разписан в Закона за конституционния съд не е предвиден за по-големи обеми от обжалвания.

С**пецифична цел 3: Преодоляване на причините за осъдителните решения пред ЕСПЧ и спазване на международните стандарти в областта на правата на човека**

* Оценка на причините за поддържане на висок процент осъдителни решения на ЕСПЧ по дела срещу България.
* Въвеждане на оценка за съответствието на разработваните проекти на нормативни актове с правото и стандартите по правата на човека.
* Осигуряване на превод на всички относими към България решения на ЕСПЧ.
* Ежегодни доклади за развитието на практиката на ЕСПЧ, относима към България, изготвени с участието на ВСС, обсъждане в Министерския съвет на необходимите мерки и внасяне на доклада в Народното събрание с обсъждане в правна комисия.
* Механизъм за планиране на необходимите задължителни обучения, свързани с практиката на ЕСПЧ и с други приложими международни стандарти, в различните клонове на публичната администрация, свързани с постановени решения срещу България, и в органите на съдебната власт.

**Специфична цел 4: Развитие на системата на правната помощ**

* Усъвършенстване на системите за наблюдение и оценка на качеството на предлаганата правна помощ – подобряване на подбора на вписваните адвокати, специализация, квалификация.
* Облекчаване на достъпа до първична правна помощ.
* Популяризиране на системата за правна помощ сред гражданите.

**Специфична цел 5: Съдебни такси**

* Оценка на системата от съдебни такси и анализ на възможните промени в нея.

**Специфична цел 6: Възстановително правосъдие**

* План за въвеждане и популяризиране на подходите на възстановително правосъдие, включително създаване на Национален съвет по възстановително правосъдие, обучение в НИП, пилотни проекти и предложения за законодателни промени.
* Пилотни проекти за въвеждане на модели на междусекторна интеграция между съдебния процес и други социални услуги и програми с цел постигане ефектите от правосъдието без прилагане на санкции, включително и чрез съответни промени в Закона за социално подпомагане.

**Специфична цел 7. Система на детското правосъдие, насочена към превенция, осигуряване на ефективна защита и хуманни корективни мерки**

* Ориентирана към правата на детето и съобразена с международните стандарти нормативна уредба.
* Специализирани съдебни състави и специализирани звена в прокуратурата и органите по разследването.
* Междуинституционална координация под съдебен контрол на системата на детското правосъдие при реакцията по всеки казус.
* Прилагане на мерките, предвидени в Концепцията за държавната политика в областта на детското правосъдие, чрез разработване и реализиране на план за действие.

*Стратегическа цел 6:* **Повишаване на доверието към съдебната власт чрез обществено участие и прозрачност**

**Специфична цел 1: Засилване на обществената отговорност на парламентарната квота във ВСС**

* Мерки за прозрачност на процеса по излъчване на номинации за членове на ВСС от страна на партиите.
* Засилено обществено участие в процедурата по избор на парламентарна квота във ВСС.
* Прозрачност и отчетност на работата на членовете на парламентарната квота във ВСС.

**Специфична цел 2: Осигуряване на реално обществено участие в правораздаването чрез института на съдебните заседатели**

* Прозрачност и обществено участие в избора на съдебни заседатели от общинските съвети. - Прозрачност на съдебните заседатели и гаранции срещу конфликт на интереси.
* Дебат за възможностите за допълнително повишаване на общественото участие чрез института на съдебните заседатели.

**Специфична цел 3: Превръщане на бюджетната процедура в инструмент за прозрачност и обществен контрол**

* Въвеждане на програмно и ориентирано към резултата бюджетиране за всяка структура на съдебната власт.
* Обществени обсъждания с участие на специализирани и професионални неправителствени организации на проекта за бюджет на съдебната власт и отчета за изпълнение на бюджета.
* Обсъждане на бюджета на съдебната власт и отчета за изпълнението му в парламента на отделни заседания.

**Специфична цел 4: Засилване на прозрачността на съдебната власт и на диалога с гражданите**

* Периодични проучвания на общественото мнение за съдебната власт и удовлетвореността на гражданите, които са се обръщали към нейни структури.
* Годишен доклад за прозрачността на съдебната власт. Следва да отбележим, че от приемането на стратегията, до момента на изготвяне на настоящия документ не е изготвян такъв доклад
* Въвеждане на модели за активен диалог между органите на съдебната власт и различните общности. 6.4.4 Публикуване онлайн на актовете на органите на съдебната власт в единен формат, позволяващ машинна обработка на данните
* Повишаване комуникативността на актовете на органите на съдебната власт, е мярка, насочена предимно към презюмирания неразбираем език на съдебния акт, която не е съобразена със специфичността на съдебната дейност.
* Периодично проучване на оценката на бизнеса за работата на органите на съдебната власт като елемент от инвестиционния климат в страната и обсъждане на възможни мерки с представителните бизнес-организации.
* Механизми за насърчаване на алтернативни средства за решаване на делата, като средство за повишаване на доверието и отговорността на гражданите и изграждането на на правна култура.

**II. Съответствие на целите с политическата платформа на мнозинството.**

Като цяло Стратегията е продължение и своего рода уточнение на политическата програма на ПП „ГЕРБ“ от 2013 г., в частта „Правосъдие“.

В по-голяма степен сходство откриваме при електронното правосъдие, като приоритет както на изпълнителната власт (в „Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.“, цел 15, приоритет 2.14) и на законодателната такава (обективирано предимно в посочената програма на ПП „ГЕРБ“). Въпреки горното реално изпълнение на възможностите за интеграция на регистри например, както и относно създаването на необходимата техническа инфраструктура и защитени среди, липсва.

**III. Амбициозност и реалистичност на целите.**

Поставените цели, заложени в Стратегията, представят една радикална визия за развитие на българската съдебна реформа. Стратегията представя концепция за развитие на всеки един детайл, имащ значение за съдебната реформа – от юридическото образование, през което минават българските магистрати, до висшите органи на съдебната система. Сама по себе си Стратегията е изправена пред два проблема – времеви и психологически. Времевият проблем е свързан с периода на развитие – 7 години, който може да се окаже и недостатъчен, поради слабите темпове на развитие, с които българската правосъдна система е свикнала да върви. Имплементирането на нови въведения като електронно правосъдие например въвежда и необходимостта от изготвяне освен на устройствени, но и на процедурни закони, които да уреждат правилата и начините на водене на съдебен спор по електронен път. В някои отношения липсва структурен подход към изпълнение на заложените цели. Стратегията не предвижда ясни времеви граници (срокове) на изпълнение на всяка една специфична цел. Създава се впечатление за хаос.

Другият проблем е свързан с психологията не само на българските магистрати, но и на обществото. Този проблем е посочен и в изготвения към Стратегията SWOT анализ. Формализмът, културата и чувството за уседналост са едни от факторите, създаващи липса на промяна и правещи настоящата правосъдна система неефективна не подвластна на промяна.

Някои от досегашните цели са изпълнени и са дали своя положителен резултат, други не са реализирани напълно, а трети са неудачни.

В някои от приоритетните области постигнатите резултати са по-ясни и отчетливи, в други се наблюдава умерен успех, а в трети резултатите са поскоро незадоволителни. В тази последна група са приоритетни области: електронно правосъдие, реформа в юридическото образование, преодоляване на проблема с административната тежест, антикорупция, доверие в съдебната система и др.)

През разглеждания период се наблюдава и подобряване на материалното положение на съдебната система. На практика обаче подобреното материално положение на магистратурата не води до по-добро, бързо и достъпно правосъдие за гражданите и юридическите лица. Повечето от тях се обръщат към съда само в краен случай.

Проблемът с материалната база е решен, но само частично и то в София. Няма данни за подобряване на материалното състояние на българската магистратура в отделните градове. Наблюдава се и липса на справяне с проблема, свързан с натовареността на магистратите. Все повече и повече се задълбочава разликата между натовареността на един магистрат в град София и останалите градове.

Проблемът с материалното стимулиране на магистратите също не е решен. Не се наблюдава разлика между възнагражденията на магистратите, според степента на натовареност. Всичко това може да окаже негативно влияние върху тяхната мотивация.

Чрез инициираните законодателни промени в ГПК и НПК далеч не се постигнаха целите, които Стратегията предвижда. Процесуалните закони се изготвиха повърхностно и гониха популистки цели, отколкото постигане на ефективни резултати. Всичко това доведе до празнота в закона и блокира бързината и ефективността на българското правосъдие.

Борбата с корупцията все още не е овладяна. Доказателство за това са и негативните оценки, които дойдоха към изпълнителната и законодателната с Доклада за напредъка на Република България, изготвян по Механизма за сътрудничество и проверка[[1]](#footnote-1), след приемане на Стратегията.

1. Достъпен [тук](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg). [↑](#footnote-ref-1)