



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Доклад по дейност 4

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЯ И

ПРЕПОРЪКИ ВЪВ ВРЪЗКА С

ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление „, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики „ и сдружение „Съюз на юристите в България „и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление”.

Оперативна програма	„Добро управление „
Проект:	„Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система „
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г
Дейност	Дейност 4:Формулиране на предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба



СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	4
ВЪВЕДЕНИЕ	5
I. Обща цел на проекта.....	5
МЕТОДИКА ЗА ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА.....	7
ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	9
Предлагани решения на системата за подбор:	19
Препоръки във връзка със съдебните заседатели:	20
ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПО-ВАЖНИТЕ НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ.....	22
I. Обща рамка.....	22
II. Оценявани предложения	25
III. Оценка на въздействието:	26
ОБОБЩЕНИЕ НА ОБРАТНАТА ВРЪЗКА ОТ ПОЛУЧЕНИ СТАНОВИЩА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИТЕ ОБСЪЖДАНИЯ.....	35
Обсъждане	35
Резюме на предложенията, коментарите и препоръките.....	35
ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	39
ПИСМА ДО ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ	43



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

КРБ	Конституция на Република България
ЗСВ	Закон за съдебната власт
КЕПБМ	Кодекс за етично поведение на българските магистрати
НПО	Неправителствени организации
СС	Съдебна система
ИИСС	Индекс на интегритета в съдебната система
ЦМП	Фондация „Център за модернизация на политики“
СЮБ	Сдружение „Съюз на юристите в България“
ЮФ	Юридически факултет
НИП	Национален институт на провосъдието



ВЪВЕДЕНИЕ

Представеният доклад се изпълнява в рамките на дейност 4 на проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система „, финансиран от Оперативна програма „Добро управление „, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г.

I. Обща цел на проекта

Общата цел на представеният проект е създаване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – **Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС)**, в съответствие с формулираната цел 1 на процедурата – Осъществяване на граждански контрол върху реформата в съдебната система чрез по-активното включване на НПО и професионалните организации в процеса на разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформа. В процеса на разработване на ИИСС ще бъдат формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба, което е пряко свързано с цел 2 на процедурата – Отправяне на предложения за подобрения в съдебната система. Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система.

1.1. Специфичните цели на проекта са:

- 1. Идентифициране на параметрите, които характеризират интегритета на българската съдебна система – установената и оповестена рамка от ценности и стандарти, които ръководят поведението, решенията и действията при изпълнението на публичните задължения (дейност 1);
- 2. Установяване на добри практики, приложими към българската съдебна система чрез трансфера на които ще бъде насърчен процеса на укрепване на интегритета на съдебната система (дейност 1);
- 3. Разработване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – **Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС)**, отчитащ мненията и очакванията всички заинтересовани страни (дейност 2 и 3);
- 4. Формулиране на предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба (дейност 4);
- 5. Измерване на **Индекса на интегритета в съдебната система за 2018**. Популяризиране на резултатите и изграждане на капацитет за последващи измервания на Индекса (дейност 5);



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Проектът залага на цялостен подход за укрепване на интегритета на съдебната система и осигуряване на възможност за ефективен и обективен граждански контрол върху реформата в съдебната система.

1.2. Предназначение на настоящия доклад

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на дейност 4: Формулиране на предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба.

Дейност 4 е базирана на резултатите от проучванията, направени в рамките на дейност 1 и дейност 2. – окончателния вариант на методика за мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС). В рамките на дейност 4 са формулирани и предложени препоръки за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба..

Препоръки за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба са формулирани и тествани по време на всички срещи в рамките на проекта, не само в предвиденото по проекта обсъждане. Те се основават на констатираните при проучванията и анализите дефицити, свързани с интегритета в българската съдебна система и включват както предложения за организационни промени, така и промени в нормативната. На три нормативни промени е извършена оценка на въздействието.

Предложенията бяха публикувани за обсъждане и беше обратна връзка от обсъжданията, но най-съществен принос при формулиране на предложенията и препоръките получихме от срещите с магистрати, НПО в сектор „Правосъдие“, активни граждани студенти и преподаватели. Получаването на препоръки и предложения продължи след края на срока за приемане на предложения и препоръки, включително и по време на срещата за представяне на резултатите от измерването на индекса.

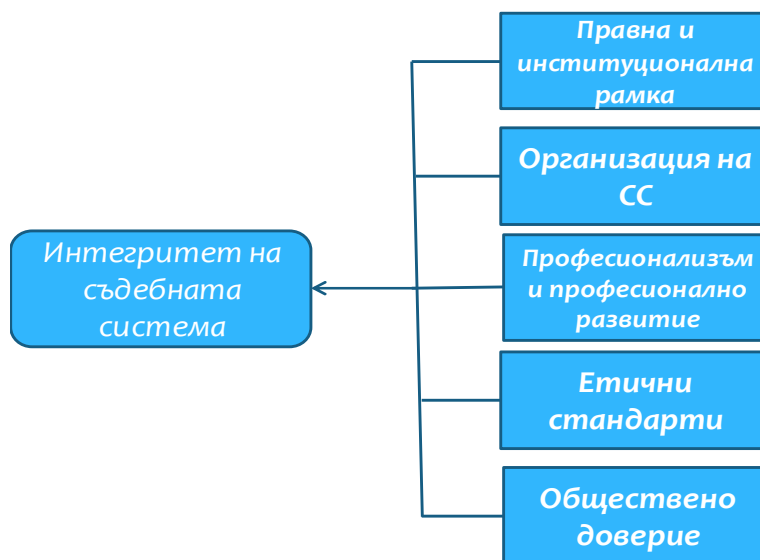


проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

МЕТОДИКА ЗА ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

За целите на проекта „интегритетът на съдебната система“ се разбира в неговия широк смисъл като цялостна концепция за способността на съдебната система да функционира съгласно установена и оповестена рамка от правила, ценности и стандарти, които ръководят поведението, решенията и действията на органите на съдебната власт при изпълнението на публичните задължения. Това означава пълно приемане и зачитане на ценности като независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, професионална компетентност, както и неприемане на корупцията.

Изхождайки от приетата дефиниция за интегритета на съдебната система са определени неговите основни компоненти, представени в графичен вид, както следва:



В съответствие с избраната дефиниция на интегритета на съдебната система, бяха анализирани както предварителната оценка на нормативната уредба, добрите практики, проучването през фокус групи и интернет анкета, но и резултатите от обсъжданията и получените допълнително коментари и предложения, в резултат:

Бяха изведени на ключови предложения за подобрения, свързани с правната и институционална рамка, организацията и технологичното ниво на системата, професионализма и професионалното развитие (със силен акцент върху висшето образование в специалност „Право“), рамката от етични стандарти.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

На база на анализите бе разработен проект на предложения и препоръки за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система. На предложенията, свързани с нормативна промяна бе направена частична оценка на въздействието с тестване на варианти на въздействие с цел извличане на максимално положителен ефект.

Проектът на предложенията и препоръките бе публикуван на интернет страниците на ЦМП И СЮБ, както и бе изпратен по електронните пощи на активни участници в обсъжданията. Получените коментари, препоръки и предложения бяха отразени в окончателния пакет предложения и препоръки. След експертна преценка на предложенията те бяха адресирани към институциите, които биха могли да повлияят за тяхното реално въвеждане в практиката.



ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

В изпълнение на предвидените дейности и за постигане на набелязаните цели по проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“, са изготвени следните препоръки и предложения:

- 1. Да бъде намален предвиденият петгодишен срок за придобиване на статут на несменяемост на съдиите.
- 2. Да се въведе методика, чрез която, след задълбочена и обективна оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността на съдиите, да се придобива статут на несменяемост.
- 3. Да се зложат изисквания по отношение на нравствените качества на магистратите (с изключение към членовете на ВСС) в Конституцията на РБ. Това произтича и от обстоятелството, че съгласно последните изменения на КРБ (чл.132а, ал. 6) се възлага на ИВСС да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, което е свързано с контрола на интегритета.

Поради спецификата на качествата, за които ИВСС извършва проверки и поради техния характер, които не са последица от магистратска дейност, е необходимо наличието или отсъствието на тези качества да се нормират в Кодекса за етично поведение на българските магистрати и да се установяват по специалния ред на ЗСВ (чл.175к).

- 4. Да се предвидят съответни правомощия за съдийската и прокурорската колегия на ВСС (чл. 30, ал. 5) и на ВСС за приемане и промяна на КЕПБМ. Независимо от това ЗСВ се позовава на Кодекса в чл.39б, ал. 5 (*Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.*); чл.162, т. 5 по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател; чл. 184, нова ал. 6¹ по отношение съдържанието на устния

¹ДВ. бр.62 от 2016 г.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

изпит; чл. 198, ал. 1 нова т. 5² по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и чл. 308 ал. 3, т. 3 (дисциплинарно нарушение е) *„действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт.“*

Това създава непълнота на законовата регламентация и създава проблеми включително при предложения за промени и допълнения на Кодекса.

- 5. Да се направят промени, както и да бъдат съгласувани всички текстове в Закона по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на магистратите, както и да се даде легална дефиниция на понятието за почтеност. Отсъствието на текст кой/и е/са органът/те, които изработва/т/приема/т/одобрява/т променя/т Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.
- 6. В КЕПБМ следва да се предвиди а) определение на „висок етичен стандарт; б) начините за постигане и/или проявлението на заложените в Закона изисквания.
- 7. Етичните комисии да могат да инициират дисциплинарно производство срещу магистрат.
- 8. ВСС да има правомощията да одобрява КЕПБМ, и съответно да обновява и актуализира правилата в него/ този текст е отпаднал след промените в ЗСВ от 2016г/. Това правомощие не е предоставено на друг орган и въпросът с промяната на правилата, както и приемане на нови е открит.

В КЕПБМ е записано, че „Комисията по професионална етика към Висшия съдебен съвет и комисииите за професионална етика към органите на съдебната власт осъществяват пряк и непосредствен контрол по прилагането и спазването на Етичния кодекс.“ Отново не е отразена промяната в ЗСВ, именно промените³ в чл. 37 ал. 3:

„Дейността на съдийската и на прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по професионална етика. Броят на членовете, съставът им, правомощията и правилата за дейността им се определят от съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Всяка комисия избира председател между членовете си.“

В чл. 307, ал. 3, т. 3 от ЗСВ е записано, че обект на служебно дисциплинарно нарушение е и нарушението на морално, етичните норми, залегнали в КЕПБМ, но ако

²ДВ, бр.62 от 2016 г.

³ДВ, бр. 28 от 2016 г



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

тези нарушения имат за резултат "накърняване на престижа на съдебната власт". Естествено очакване е в КЕПБМ да бъдат заложили поне принципите на оценка за „накърняване на престижа на съдебната власт“.

- 9. Да се предвиди възможност в ЗСВ, организациите, които защитават професионалните интереси на магистратите, по определен ред и условия да реагират при констатирани нарушения на Кодекса, още по-малко унифицирани за трите вида професионални организации, необходими за еднакво прилагане на КЕПБМ.

В тази връзка общата предварителна оценка е, че са необходими промени както в ЗСВ, така и в КЕПБМ с оглед изправяне на процедурни и нормативни дефицити.

- 10. Да се въведат критерии при атестиране /оценяване/ на съдия, прокурор и следовател в чл. 198 и чл. 199 от ЗСВ и спазването на правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите.

Оценката относно спазването на тези правила липсва и в чл. 200 и чл. 201 от ЗСВ, регламентиращи периодичното атестиране на административен ръководител и на заместник на административен ръководител.

- 11. Да се въведат механизми за периодична оценка на заложените в ЗСВ изисквания за етични качества. Сега действащият ЗСВ е направил крачка назад спрямо предходни свои редакции. По този начин са игнорирани обществените очаквания за спазване на моралните норми и назначаване на отговорни позиции на юристи, които притежават изискваните от обществото и закона високи нравствени качества. Това е важен критерий и за причините за това отстъпление не могат да бъдат намерени достатъчно аргументи.

Въпреки последователното усъвършенстване на законовите положения на атестирането в Закона за съдебната власт (ЗСВ), целите на тази процедура – да се осъществи обективна оценка на действителните качества на отделния магистрат – на практика не са постигнати и към настоящия момент.

- 12. Да се създаде централизиран орган по атестирането на съдии, съставен от съдии, които да се избират от общите събрания на съдиите за определен срок. Реализирането на посочените идеи изисква цялостно нова законодателна концепция на процедурата за атестиране. Измененията на ЗСВ, изготвени през 2015 г. от Министерството на правосъдието, са насочени към реализиране на тази идея. Промяната в начина на оценяване на съдийската работа се налага, защото в момента атестирането е изцяло формален процес. Показателно за това е, че повече от 90% от съдиите имат еднакви (отлични)



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

оценки, което не отчита действителните качества на съдиите, проявени в тяхната работа.

Най-общо новата законодателна концепция е насочена към създаване на постоянно действаща атестационна комисия към ВСС, която да е съставена от съдии с доказано висок професионализъм и признат авторитет от колегите си. Членовете на тази комисия ще се избират от общото събрание на съдиите, като за срока на своя мандат ще се занимават само с оценка на работата на съдиите от цялата страна. Така се създават гаранции, че съдиите ще бъдат оценявани по достойнствата на своята работа, по единни критерии, прилагани от най-добрите и признати от колегите си професионалисти. Качеството на съдийската работа следва да се преценява така, че да не се ограничава и застрашава независимостта на съдията по конкретните дела.

- 13. Да се създадат законови механизми за качествено атестиране на дейността на съдиите, което принципно трябва да е в основата на повишението и кадровия подбор. Това не може да бъде компенсирано от изискването за запознаване с шест акта на съдията от последните три години преди конкурса.
- 14. Поради това, че до настоящия момент липсва дългосрочна политика на планиране на развитието на човешките ресурси в съдебната система, е необходимо да има задължение, ВСС да планира свободните длъжности за съдиите и прокурорите за всяка следваща година, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища/прокуратури, кадровите им нужди и мотивираните предложения на председателите на съдилищата. Натовареността да се измерва по обективни критерии, приети от ВСС след обсъждане с магистратските общности.

За изравняване на натовареността на отделните съдилища и прокуратури да се започне обсъждане за необходимостта от въвеждане на Единен първоинстанционен съд (със съответната му прокуратура), обхващащ сегашните районни и окръжни съдебни райони. За целта е нужно да се прецени дали такова обединение изисква промяна на Конституцията на РБ в глава Съдебна власт.

- 15. В тази насока, освен необходимостта членовете на конкурсните комисии да практикуват правна материя съобразно обявения профил на свободните длъжности, би следвало да се подобри процесът на селекция на персоналия състав на комисиите. Понастоящем съгласно чл. 36, ал. 6 от Правилата на ВСС относно реда за провеждане на конкурсите поименният състав на всяка комисия се определя от ВСС чрез изтеглен на публично заседание жребий, както следва: на нива районни и окръжни съдилища - съответно измежду съдиите в апелативните съдилища; на нива апелативни



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

съдилища и Върховен касационен съд – съответно измежду съдиите във Върховния касационен съд; на нива административни съдилища и Върховен административен съд – съответно измежду съдиите във Върховния административен съд.

- 16. Следва да се обмисли ЗСВ да приеме идеята за стесняване на кръга от съдиите в апелативните съдилища, които могат да участват в конкурсни комисии. Те биха могли да бъдат избирани (при запазване на принципа на публичен случаен избор чрез жребий) не измежду всички съдии в апелативните съдилища в РБ, а измежду съдиите, включени в поименен списък, определен от Общото събрание на съответната колегия на ВКС. Касационните съдии имат най-добър поглед върху качеството на съдебните актове на съдиите от апелативните съдилища и съответно върху професионализма им. По този начин може да се допринесе за унифициране на стандартите при оценяване и преодоляване на опасностите от пренасяне в конкурсните процедури на разнопосочни местни практики.
- 17. Друг вариант, който може да се дискутира при изменение на ЗСВ, е създаване на компетентност на Общото събрание на съответния окръжен, апелативен съд и колегиите на ВКС да определят мотивирано и въз основа на оценка за работата им съдиите, които да бъдат повишени, измежду всички кандидати за длъжността. Съдиите от по-горния съд по естеството на инстанционния контрол познават най-добре и цялостно работата на съдиите от долните инстанции, така че могат обосновано да решат кои са най-добрите съдии, които да бъдат повишени. Няма пречка да се предвиди система, която да съчетава провеждане на събеседване от комисия, включваща съдии, които са селектирани от Общото събрание на ВКС, както и изразяване на мотивирано становище от Общото събрание на съответната колегия на горния съд, за който се провежда конкурсната процедура.

16. Да се изработи нова концепция за провеждане на конкурсите. Мотивите за това са основно, че съгласно сега действащите правила не е възможно да се постигне достатъчна обективност, а в организационен аспект - невъзможност да се осигури ритмично попълнение на съдийския и прокурорски състав по места и нива в системата. Посочва се, че в публикуваните обсъждания на ресорната комисия в много редки случаи се излагат обосновани аргументи за предприетите кадрови промени. В тази връзка е и препоръката от т. 14 „ВСС да планира свободните длъжности за съдиите и прокурорите за всяка следваща година, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища/прокуратури”.



- 17. Да се предвидят законови и организационни механизми за по-ефективно провеждане на стажа, както през периода на следването в съответните факултети, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания. Да се обсъди предложение задължителният стаж след приключване на семестриалното обучение в Юридическите факултети да бъде платен (на ниво МРЗ) с всички произтичащи от това законови последствия по КТ (признаване на трудов стаж, бонуси и санкции за неспазване на КТ и др.).
- 18. В различни съдилища етичните комисии работят изключително добре с гражданите, но следва Индексът да отчете съществуването на един и същи сигнали към едни и същи магистрати, което може да е продиктувано или от недобросъвестно отношение на съответния магистрат, или от недоброжелателно отношение на подалия сигнала.

Магистратите считат, че следва да се отрази излишното натоварване на етичните комисии с повтарящи се сигнали по един и същи повод или от едни и същи граждани. Би следвало да се създаде някакъв контролен механизъм.

Следва да бъде отчетено и влиянието на външната, обществена среда, върху решенията на етичните комисии.

Според участниците отношенията гражданско общество - магистрати и степента на доверие към правосъдието като цяло трябва да бъдат базирани на ясни, разбираеми критерии. Мотиви за това сочат в характера на самата работа на магистратите, която изисква специфични познания.

Магистратите са готови на активен диалог с гражданите, но не и на външен натиск при разглеждане и решаване на делата. Посочиха, че е добре да бъдат включени и медиите като моделиращи обществени нагласи и очаквания.

- 19. Етичните стандарти, според участниците в обсъждането, следва да имат уеднаквена структура, която обаче да отразява и различните специфики на съд, прокуратура и следствие.

Етичните стандарти, според участниците в дискусиата, трябва да спрат да имат декларативен характер.

Обсъди се възможността в Индекса да бъдат включени и субективни критерии като насаждане на определено отношение от медиите и/ли политически субекти сред обществото.

Не се възприема идеята участието на гражданите във формирането на бюджета за съдебната власт да бъде измерител в Индекса, тъй като законово това участие е



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

ограничено. Обърна се внимание на проблема с оказването на натиск от страна на граждани, медии и политици върху представители на съдебната система.

- 20. Следва да бъде отчетена формата за участие и провеждане на различни дискусии за законодателство *de lege ferenda* чрез различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари.

Би трябвало да се отрази и инициативата на ВСС за взаимодействие с по-ниските нива на съдебната система и включването им в процеса на вземане на решения. Има известна критика, че в Индекса не е обърнато достатъчно внимание на работата на Висшия съдебен съвет.

- 21. Да се предприемат съответните действия – законодателни и организационни, така че „Съдебната карта“ да бъде фактор за оптимизирането на работата на съдебната система. Това ще подпомогне и процеса на приключване на делата и процедурите в разумен срок, което е елемент от друг компонент от индекса. Забавянето на планираните проекти за нова съдебна карта, както и за е-правосъдие е тема, към която има вече голяма доза недоверие и скептичност за възможен положителен резултат в обозримо бъдеще.
- 22. Да се формулират по-ясно критериите за кариерно развитие застъпени в Индекса. Според участниците в дискусиата следва да се отчита има ли сигнали за неетично или противоречиво поведение срещу магистрат, който се издига в кариерата. Особено ако това става за сметка на колеги с безукорно поведение (отново установено на база липсата на сигнали или завършили проверки). Провокира се дискусия на тема обективността и субективността на критерия „безукорно“.
- 23. Да се прецизират критериите за провеждане на стажовете преди влизане в съдебната система.

Конкурсите за влизане в системата и за израстването в нея също следва да бъдат обект на по-прецизно изследване.

- 24. Наложил се мнението, че етичните кодекси и вътрешните правила за поведение следва да бъдат детайлно разгледани и актуализирани. За да имат реално действие те трябва да предполагат ефективни действия, а не декларативни форми.
- 25. Реакцията при самоотводи на магистрати следва да бъде доминирана от съдебната система, а не от гражданското общество. В този смисъл индикаторът трябва да бъде изместен от компонент „Обществено доверие“, към компонент „Етични стандарти“.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

- 26. Участниците в обсъжданията изразиха мнение, че трябва да бъде отчетено и влиянието на медиите и отделни журналисти, които, въпреки липсата на експертиза и познание, се изказват в публичното пространство по отделни казуси или за съдебната система като цяло и така създават нереалистично или негативно мнение у обществото за съдебната власт.

Да се обсъди възможността в специалностите „Журналистика” и „Връзки с обществеността” на университетите да се въведе дисциплина „Начала на правото и правната етика” за запознаване на студентите в тях с бъдещите предизвикателства с евентуалната им работа по направление „Съдебна власт” в медии и други социално значими организации.

- 27. По отношение на правната рамка участниците в дискусиата се обединиха около мнението, че освен висшите магистрати, другите участници в съдебната система нямат достъп до законодателния процес и това следва да бъде отчетено във формирането на Индекса и резултатите от него.
- 28. Следва да се отчита и законодателната дейност на парламента по отношение на процесуалните кодекси – граждански, наказателен, административен, доколкото става дума за проследимо и последователно действие.

Този компонент според участниците е с по-скоро външно за системата влияние, доколкото неговото формиране не зависи от магистратите.

- 29. Компонентът Организация на съдебната система следва да се обвърже, както с компонент „Професионализъм и професионално развитие“, така и с Компонент „Обществено доверие“ заради елемента „Разумен срок“. Забелязва се негодувание сред магистратите заради липсата на реалистично отчитане на натовареността на магистратите от различните сектори и различните райони.

Материалното и технологично обслужване на системата, според участниците, също не е в пряка зависимост от обикновените магистрати.

- 30. Според участниците в обсъждането критериите за вход в системата и за израстването в нея трябва да бъдат преразгледани от законодателя и висшите съдии.

Недостатъчен и неефективно провеждан стаж, както през периода на следването в съответните факултети, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания. Трябва да бъде изследвана и учебната програма в юридическите



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

дисциплини, особено по отношение на етичните норми и международните практики, засилващи интегритета.

Повдигна се и въпросът за обективното кариерно развитие, както и дали е обвързано с етичното поведение на предложения за повишение магистрат.

31. Спазването на етичния стандарт трябва да е пряко свързано с кариерното развитие или отстраняване от системата.

- 32. Да се обърне по-голямо внимание на решенията на ВСС, по-специално на етичната комисия към ВСС, като би било добре да има инструмент, чрез който да се проследява тяхното прилагане и ефективност върху магистратите.

Трябва да бъде се наблегне върху изследване на активността на професионалните сдружения и асоциации на магистратите в обсъждания организирани от законодателните органи или от ВСС и как те се отразяват върху функционирането на съдебната система. Извън темата за Индекса магистратите, участници в обсъждането, изразиха подкрепа за по-чести срещи със законодателните и съдебните институции за обсъждане на конкретни въпроси в законодателния процес.

- 33. Да се предприемат действия от ВСС за въвеждането на съдебната карта, което според участниците в обсъждането, ще се отрази благоприятно на повишаването на интегритета на магистратите в България.
- 34. Степента на въвеждане на електронното правосъдие или по-скоро забавянето на ефективното му стартиране се отразява на компонента „Обществено доверие“, но това е въпрос, който не зависи от редовите магистрати и се изрази мнение, че този факт следва да се отрази в измерването на компонента.

Участието на редовите магистрати в обсъждането на бюджета за съдебната власт е минимално според участниците в дискусиите. Изрази се желание да се организират срещи, на които той да бъде обсъждан и тогава, според броя и интензитета им, този елемент да влезе в индекса. СС е 90% финансово обезпечена, но се констатира, че харченето на парите невинаги е ефективно и целесъобразно.

- 35. При входа в съдебната система да се фокусира на мотивацията на кандидатите и залегнали ли са в нея етични и морални норми, отговарящи на високите изисквания на професията и обществото към магистратите. По-скоро критика и препоръки към обучението и мотивацията на бъдещите магистрати, отколкото към включването на този елемент в Индекса, беше изразен по време на обсъждането.
- 36. Следва да се обърне по-голямо внимание от страна на законодателната и съдебната власт върху правилата и провеждането на стажовете на бъдещите



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

магистрати. В Индекса би било добре да се отчитат различните организации, в които се извършват стажовете. В тази връзка са и предложенията по т. 17 от настоящите Препоръки.

- 37. Според участниците трябва да се обърне внимание и на натовареността и мотивацията на съдиите ментори.

Кариерното развитие трябва да бъде обвързано, както с конкурсния принцип, така и с етичното поведение на съответния магистрат. Възможността да се проследи дали един магистрат израства в системата, само ако има безукорно поведение беше приветстван.

- 38. Етичните стандарти, според участниците в дискусиата, да нямат пожелателен, а по-скоро задължителен характер. В различни съдилища етичните комисии работят изключително добре с гражданите, но следва Индекса да отчете съществуването на един и същи сигнали към едни и същи магистрати, което може да е продиктувано или от недобросъвестно отношение на съответния магистрат, или от недоброжелателно отношение на подалия сигнала.

Изказа се мнение, че общественото доверие в съдебната система е донякъде субективно. То се формира на база на публични, невинаги доказани, твърдения; казуси от особен интерес за медии и граждани; липса на тясна експертиза у публиката

- 39. Да бъдат отчитани и сигналите към етичните комисии при процедурата по израстване на магистрат.
- 40. Включването в този компонент на елемента „Самоотвод“ срещна съпротива от страна на участващите, заради специфичния характер на процедурата. Следва да бъде отчетено, че масово гражданите не притежават експертиза, която да им позволи обективно да оценят работата на магистратите.
- 41. За повишаване качеството на образованието в признатите Юридически факултети да се предвиди въвеждането на деонтични дисциплини като задължителни за обучението на студентите по право. Въвеждане и на педагогическа дисциплина за тези студенти, които имат намерение да продължат като преподаватели.
- 42. Да се предвиди правораздаването в малките първоинстанционни съдилища (след обективно определяне на критерия „Малък първоинстанционен съд“) да не се извършва от съдии, родени в същата община.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

- 43. Да се въведе критерий, обвързващ тежестта на гледаните дела и ефективността (бързината) на правораздаването;

Изказа се мнение, че общественото доверие в съдебната система е донякъде субективно. То се формира на база на публични, невинаги доказани, твърдения; казуси от особен интерес за медии и граждани; липса на тясна експертиза у публиката.

Предлагани решения на системата за подбор:

Подобряването на системата за подбор и повишение може да се постигне с усилията на новия ВСС, а от друга страна, и с изменение в нормативната уредба. Задължение на ВСС с оглед и принципа за независимост на съдебната власт, е приемането и разработването на подробна правна регламентация на отделните етапи от провеждане на конкурсните процедури. Това може да се осъществи в рамките на действащата законодателна рамка, като се подобри дейността на ВСС при провеждане на конкурсите и се концентрира в следните насоки:

- 1.1.** изготвяне на „профили“ на конкретните съдийски длъжности в системата на съдебната власт. Чрез този механизъм ще се създаде яснота какви професионални качества се изискват за качествено и ефективно изпълнение на включените в обема на съответната длъжност задължения;
- 1.2.** подбор на персоналия състав на конкурсните комисии. Да се създадат обективни критерии за членовете им, които трябва да отговарят на изисквания за висок професионализъм, нравственост и специализация по конкретната правна материя;
- 1.3.** дефиниране на обща рамка за провеждане на събеседването – определяне на целите, критериите, формата, методите, продължителността на събеседването, изясняване на съдържанието му, така че събеседването да не представлява изпит и да измества фокуса от оценка на качеството на съответния съдия до този момент.

Дейността на съответната комисия следва да бъде насочена към постигане на максимално точна оценка на пригодността на съдията за изпълнение на задълженията, присъщи на съответната длъжност, за която кандидатства.

Това на практика означава, че комисията следва да се ангажира на база на сериозно проучване, с една прогноза за това в каква степен кандидатстващият магистрат е подходящ за качествено осъществяване на длъжността, която би искал да заеме. Това изисква комплексен подход от щателно да се проучване на резултатите от досегашната дейност на кандидата на основата на атестацията му, както и събеседване. То би



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

следвало да е от съществено значение за извеждането на обоснована прогноза за пригодността на магистрата за изпълнение на съответната длъжност, за която кандидатства. Оценката на комисията относно класираните кандидати трябва да е изключително обоснована и мотивирана.

При провеждане на професионални дискусии с магистрати е направено предложение, събеседването да бъде под формата на свободен разговор, без да се превръща в някакъв по своя характер, изпит. В същото време обаче, това би трябвало да представлява честно насочена професионална дискусия по определени практически въпроси от съответната материя, за която се кандидатства. Направено е предложение също така, да се създаде конкретна и подробна уредба на събеседването, която да се уреди с вътрешните правила, приети от ВСС.

Към момента има направени две предложения за промяна на процедурата за избор и назначаване на съдебни заседатели:

- **2.1.** въвеждането на минимални критерии за избор или оценка на качествата им (това предложение не среща подкрепа от общинските съветници с мотива, че би натоварило допълнително работата им, свързана с избора на съдебни заседатели);
- **2.2.** да има пълна свобода и в процедурата да могат да участват всички граждани, които имат желание, без да им е необходима политическа подкрепа или излъчване от политическа сила, която е в общинския съвет. Такова предложение е в унисон с изискването самата съдебна система да е независима от останалите власти.
- **2.3.** въвеждане на образователен ценз. За въвеждането на образователни критерии са 90 % от съдебните заседатели. Профилът на съдебните заседатели показва, че на практика, без да има образователно изискване, номинираните и определени за съдебни заседатели са със средно и по-високо образование, което показва, че и към момента, без това да е формализирано, се осъществява някаква селекция по професионално-статусни и образователни критерии (преобладават хора с експертни позиции, със средно и по-високо образование

Препоръки във връзка със съдебните заседатели:

- да се направи ново задълбочено проучване за резултатите от приемане на новата наредба за съдебните заседатели и оценка на нейното въздействие;
- на база на получените данни и вече поставеното начало на идентифициране на проблема, да се извърши ясно дефиниране на възможни алтернативи и предложения



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

за по- съществени промени/ например: промяна в процедурата за избор на съдебни заседатели и отваряне на възможността широк кръг от граждани да участват в нея, а също така и елиминиране на възможността политически партии да участват в нея чрез общинските съветници и съответните мнозинства в Общинските съвети;

- да се организират широки обществени дискусии с активно участие на граждани и се вземе предвид тяхната оценка.



ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПО-ВАЖНИТЕ НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ

I. Обща рамка

Законът за нормативните актове⁴ в своя чл.19 изисква съставителят на проект на нормативен акт да извършва оценка на въздействието на предлагания нормативния акт. По своя характер Оценката на въздействието бива предварителна и последваща, като тя изследва съотношението между формулираните цели и очакваните⁵ или постигнати⁶ резултати. Предварителната оценка на въздействието от своя страна бива частична и цялостна. Законът предвижда Народното събрание да определя методология за извършване на оценка на въздействието на проектите на закони и кодекси, внесени от народните представители, което законодателният орган е направил чрез приложение към чл.76, ал.1, втори абзац, от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание⁷. Методиката на Народното събрание, предназначена за законодателни инициативи на народни представители, е кратка, в табличен вид, въпреки, че табличният вид не е задължителен. Таблицата се прилага както за цялостна, така и за частична оценка.

1.1. Методология за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите (Народно събрание)

Елементи на оценката	Примерна аргументация
Основания на законодателната инициатива	Определят се обществените отношения, които законодателната инициатива си поставя за цел да регулира. Необходимо е да бъде направено кратко представяне на причините и промените в обществените отношения, които налагат необходимостта от нормативна регулация.
Заинтересовани групи	Оценката на въздействието включва кратко описание на заинтересованите групи от приемането на законодателната инициатива (бизнес, неправителствени организации, граждани, държавни органи, други), степента, в която тя ги засяга, както и тяхното отношение към законодателната инициатива.

⁴ Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., посл. изм.и доп. бр. 34 от 3.05.2016 г.

⁵ За предварителната оценка

⁶ За последваща оценка

⁷ Обн., ДВ, бр. 35 от 2.05.2017 г., изм., бр. 34 от 20.04.2018 г.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Елементи на оценката	Примерна аргументация
	Посочва се очакваното въздействие на законодателната инициатива върху конкретни групи и обществени отношения, както и използваните методи за тяхното идентифициране, като например – изследвания, обществени консултации, сравнителни анализи и други.
Анализ на разходи и ползи	Описват се икономическите, социалните и другите публични разходи, необходими за реализирането на законодателната инициатива. Описва се кои разходи се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни. Описват се икономическите, социалните и други ползи в резултат от приемането на законодателната инициатива. Описва се как очакваните ползи отговарят на формулираните цели.
Административна тежест и структурни промени	1. Включват се предвижданите и необходими административни промени, като закриване, сливане или създаване на нови административни структури; 2. Представя се информация за административната тежест, която предполага съответната законодателна инициатива. Посочва се дали се въвеждат, или се изменят регулаторни режими и такси. Определя се дали те облекчават, или не регулаторната среда.
Въздействие върху нормативната база	Включва се информация за необходимостта от непосредствени или последващи промени в други нормативни актове в резултат от приемането на законодателната инициатива.

1.2. Методология за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите (Министерски съвет)

Министерският съвет определя с нормативен акт условията и реда за планиране и извършване на оценка на въздействието (ОВ) на проектите на закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет, както и обхвата и методологията за извършване на оценката на въздействието (Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието⁸). Наредбата дефинира

⁸ приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

оценката на въздействието като инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите. И определя, че тя се извършва при зачитане на принципите на откритост, обосновааност, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност, гарантира, че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложената или реализираната промяна в регулирането на обществените отношения.

Предварителната оценка на въздействието:

1. определя и описва проблем в обществените отношения, който следва да бъде решен;
2. установява цели, които да бъдат постигнати;
3. формулира варианти на действие, водещи до решаване на проблема;
4. оценява въздействията на тези варианти и определя най-подходящия от тях.

Предварителната оценка на въздействието бива частична и цялостна. Извършването на частична предварителна оценка на въздействието предшества и изработването на проекти на нормативни актове, които не са включени в законодателната и в оперативната програма на МС. Тя се извършва съгласно стандартизиран формуляри има следното минимално съдържание:

1. описание на проблема или на въпросите, които биха обосновали действие от страна на държавните органи;
2. целите на предложеното действие по конкретен и измерим начин и когато е приложимо – времеви график за постигането им;
3. идентифицираните заинтересовани страни, включително вида и категорията на засегнатите малки и средни предприятия;
4. идентифицираните възможни варианти за действие, включвайки задължително вариант „Без действие“;
5. описание на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, включително върху всяка група от заинтересованите страни;
6. описание на всички значителни потенциални икономически, социални и екологични положителни въздействия (ползи) в резултат от предприемане на действието, включително върху всяка група от заинтересованите страни;
7. потенциални рискове от предприемане на действието;



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

8. оценка дали административната тежест за физическите и юридическите лица ще се увеличи, или ще се намали, информация дали се създават нови регулаторни режими и дали се засягат съществуващи режими;
9. информация дали се създават нови регистри;
10. въздействие върху микро-, малки и средни предприятия (МСП);
11. преценка дали предложението ще изисква цялостна оценка на въздействието;
12. обобщение на основни въпроси за провеждане на консултации;
13. информация дали приемането на нормативния акт произтича от правото на Европейския съюз, кратко описание на неговите изисквания, включително информацията по т. 8, 9 и 10, и дали е извършена оценка на въздействието на ниво ЕС.

Оценката на законодателството показва редица несъответствия и несъгласуваност в текстовете на ЗСВ, както и пропуски при нормативната уредба,

II. Оценявани предложения

Предложенията, за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, които ще подложим на частична оценка на въздействието са следните:

1. **Правомощия за приемане и актуализация на Кодекса за етично поведение на българските магистрати** в следните варианти:
 - 1.1. (вариант 1) Предоставяне на правомощия на пленума на ВСС за приемане и актуализиране на Кодекса за етично поведение на българските магистрати:
 - a. Възстановяване на процедурата преди измененията в ДВ, бр.28 от 2016 г.
 - b. Пленумът приема, изменя и допълва по предложение на едната от колегиите след съгласуване с другата.
 - 1.2. (вариант 2) Предоставяне на правомощия на всяка от колегиите да приема и развива правила за етично поведение на съответната гилдия;
2. **Изисквания към професионалните организации на магистрати и изискванията за етично поведение:**
 - 2.1. (вариант 1) Без изменения в ЗСВ, но с промяна в КЕПБМ;
 - 2.2. (вариант 2) Изменения на чл.217 и поставяне на изисквания към организациите на съдиите, прокурорите и следователите.
3. **Инициране на дисциплинарни производства:**
 - 3.1. Предоставяне на правомощия на Комисиите по професионална етика да иницират дисциплинарни производства по сигнали.



III. Оценка на въздействието:

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

Действащият Закон за съдебната власт (ЗСВ) е приет с мотиви, основно произтичащи от членството на България в ЕС и отменя приетият през 1994 г. първи Закон за съдебната власт. За 13 години действие на първия ЗСВ в него са направени 33 промени, от които 10 с решения на КСРБ, които наред с членството в ЕС, въвеждането на Механизма за сътрудничество и проверка са сред мотивите за изработването на изцяло нов Закон за съдебната власт. Тогава новият ЗСВ за по-малко от 12 години действие в претърпял 45 промени със ЗИД, а три решения на Конституционния съд на Република България (КСРБ) са обявили за противоконституционни повече от 10 съществени текста на ЗСВ.

Многобройните промени са довели до редица несъответствия, а прилагането на закона показва, слабости по отношение на интегритета на съдебната власт и по-конкретно по отношение на поставянето и следването на високи нравствени стандарти и норми на поведение на магистратите както по отношение на изпълнение на служебните им задължения, така и по отношение на поведението в личния им живот.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

1. Чл.30 на Закона за съдебната власт, посветен на правомощията дейността на ВСС, е променян три пъти, включително и по отношение на етичните норми и стандарти. Закона, така както е първоначално приет, предвижда в ал.1 на чл. 30 за осъществяване на правомощията си, определени в Конституцията, Висшият съдебен съвет да „утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите“. (т.12). С промените от 2009 г. се на ВСС се възлага „да одобрява Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите и Етичен кодекс на съдебните служители.“ Възлага на ВСС в срок от 3 месеца да приеме Кодексите. Видно е че се въвежда единен кодекс за всички магистрати. Не е предвидена процедура за неговото разработване, както и за нормите, включени в него. Промените в Закона, приети в края на 2010 г., преименуват Етичния кодекс на съдиите, прокурорите и следователите в Кодекс за етично поведение на



българските магистрати. По отношение на правилата и стандартите за етично поведение на магистратите най-съществени са промените направени в ЗСВ през 2016 г.⁹ В изменения чл.30, ал.2 определя правомощията на пленума на ВСС, е отпаднало правомощието на ВСС да приема и променя Кодекса на етично поведение на българските магистрати. Такова правомощие не е предвидено за съдийката и прокурорската колегия на ВСС (чл.30, ал.5). Независимо от това ЗСВ се позовава на Кодекса в чл.39б, ал.5 (*Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.*); чл.162, т.5. по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател; чл. 184, нова ал.6 по отношение съдържанието на устния изпит; чл. 198, ал.1. нова т.5 по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и чл. 308 ал. 3, т. 3 (дисциплинарно нарушение е) *„действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт.“* Това създава непълнота на законовата регламентация и създава проблеми включително при предложения за промени и допълнения на Кодекса.

2 В Раздел V „Гаранции за спазването на въведените с Кодекса за етично поведение на българските магистрати правила за поведение“, че „Професионалните сдружения на магистратите предприемат предвидените в уставите им действия при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите етични правила за поведение“, е неприложим, тъй като в ЗСВ не са записани никакви изисквания към уставите, свързани с етично поведение.

3. В действащия ЗСВ предложение за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител може да се прави от: съответния административен ръководител; по-горестоящ административен ръководител; Инспектората към Висшия съдебен съвет; и министъра на правосъдието.

Същевременно, дисциплинарните нарушения включват и действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт. Законът постановява, че Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и

⁹ ДВ, бр. 62 от 2016 г.



дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет, но ако при изпълнение на дейността си, Комисиите установят нарушение от страна на Кодекса, водещо до уронване на престижа на съдебната власт от страна на магистрат, те нямат право да предложат започването на дисциплинарно производство.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Извършена е предварителна оценка на нормативната уредба по отношение на интегритета в съдебната власт и заключенията са от тази оценка. .

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Основната цел предложените промени е синхронизиране на направените през годините изменения в ЗСВ, осигуряване последователност в рамката, осигуряваща интегритета на съдебната система, както и осигуряване интегритета на съдебната власт.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

Заинтересовани страни от предлаганите изменения са:

1. Съдии, магистрати и прокурори;
2. Членове на Висшия съдебен съвет (ВСС);
3. Инспектората към Висшия съдебен съвет;
4. Комисиите по професионална етика към колегиите на съдиите и прокурорите и следователите;
5. Адвокати;
6. Обществото като цяло.



4. Варианти на действие:

По предложение 1:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „без действие“.

Вариант за действие 1 „Без действие“

При този вариант, ще се запази сегашното положение, при което КЕПБМ има определени, високи по отношения на интегритета на магистратите функции, но КЕПБМ не отговаря на измененията на КРБ от 2016 г., няма легитимна процедура, отразяваща новия, конституционно определен състава на ВСС, няма и процедура с която да бъде променян, за да отрази новата ситуация.

Вариант за действие 2 „Приемане на ЗИД на ЗСВ“

Този вариант ще доведе до приемане на промени, чрез които правната рамка се приведе в по-пълно съответствие с новата структура на ВСС. От своя страна и измененията биха могли да бъдат в най-малко две посоки:

- 1.1. Въвеждане на Кодекс за етично поведение на съдиите, Кодекс за етично поведение на прокурорите и следователите
- 1.2. Запазване на единен Кодекс за етично поведение на българските магистрати, съдържащ основните принципи и упълномощаване на съответната колегия на ВСС да развива правилата за поведение, съобразно спецификата на колегията.

Направените проучвания сред магистратите показват, че вторият вариант има повече поддръжници, още повече, че Съдиите, прокурорите и магистратите са имали отделни етични кодекси, и ВСС обосновано е предложил и защитавал преминаването към единен кодекс на всички магистрати. В този случай приемаме, че вариант 2 е равносилен на 2.2.

По предложение 2:

Вариант за действие 1 „Без действие“

Оставяне на текста без промяна обезсмисля препратката за налагане на санкции, съобразно устава на всяка професионална организация и практически остава без последствия всяко установено нарушение на етичните правила на гилдията. Дори за едно и също нарушение на различните професионални организации могат налагат строго, да не налагат наказание или да не разглеждат поведението на магистратите нарушили етичните правила. Това в голяма степен подкопава допълнително доверието в съдебната система и омаловажава етичните правила.



Вариант за действие 2: Предприемане на промени в КЕПБМ

Тъй като КЕПБМ предвижда професионалните организации да предприемат действия съгласно уставите им при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите правилата за поведение, залегнали в Кодекса, по-логично е в него да бъдат разписани унифицирани правила или ако се приеме предложението Кодекса да съдържа само принципите, а всяка гилдия да определи приложимите към нейните функции норми и стандарти. В този случай там се определят и съответните наказания.

Вариант за действие 3: Предприемане на промени в ЗСВ

Този вариант изисква към професионалните организации на магистрати, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, да се прибави и допълнително изискване за съдържанието на уставите им. Вариантът с КЕПБМ е по-гъвкав и с най-малко усложнения.

По предложение 3:

Вариант за действие 1: Без промяна

Комисиите по професионална етика, на които е възложено дейността по прилагането КЕПБМ, нямат право да правят предложения за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител. Това означава, че дори да са установили нарушение на КЕПБМ, което уронва престижа на съдебната власт, те нямат право да инициират дисциплинарно производство. Според магистратите, участвали в изследванията, това накърнява авторитета им, и намалява значението на Кодекса.

Вариант за действие 2: Предприемане на промени в ЗСВ

Изменението е в чл. 312, ал.1 от ЗСВ.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

По предложение 1:



Вариант за действие 1 „Без действие”

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Намалява възможността за повишаване доверието в съдебната власт. Няма възможност да се актуализира и адаптира рамката от етични правила според професионалните задължения на съдиите, прокурорите и следователите.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Вариант за действие 2. „Приемане на ЗИД на ЗСВ”

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

По предложение 2:

Вариант за действие 1 „Без действие”

Икономически негативни въздействия:

Социални негативни въздействия:

Практически се оставят без последствия нарушенията на КЕПБМ

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Вариант за действие 2. „Приемане на промени в КЕПБМ”

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Не са идентифицирани.



Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

По предложение 3:

Вариант за действие 1 „Без действие”

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Комисиите по професионална етика, дори да са установили нарушение на КЕПБМ, което уронва престижа на съдебната власт, не мога да инициират дисциплинарно производство. Според магистратите, участвали в изследванията, това накърнява авторитета им, и намалява значението на Кодекса.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Вариант за действие 2. „Приемане на ЗИД на ЗСВ”

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

6. Положителни въздействия:

За всички предложения

Вариант за действие 1 „Без действие”

Не са идентифицирани.

Вариант за действие 2 „Приемане на промени в ЗСВ и КЕПБМ”

Икономически положителни въздействия:

Не са идентифицирани.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Социални положителни въздействия:

Ще се повиши авторитетът на съдебната власт, значението на етичното поведение на магистратите и повишаване техния на техния авторитет.

Екологични положителни въздействия:

Не са идентифицирани.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не са идентифицирани конкретни потенциални рискове от приемането на постановлението, включително и възникването на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Промените се отнасят само за съда и магистратите и няма да засегнат по никакъв начин гражданите и юридическите лица.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

С проекта на нормативен акт не се създават нови регулаторни режими. Съществуващият режим за нотифициране на органите за оценяване на съответствието ще бъде засегнат както е описано в т.8.1.

9. Създават ли се нови регистри?

Не

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

АКТЪТ НЕ ЗАСЯГА МСП

Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Предложенията са обсъдени на поне 6 срещи със заинтересованите страни

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не



ОБООЩЕНИЕ НА ОБРАТНАТА ВРЪЗКА ОТ ПОЛУЧЕНИ СТАНОВИЩА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИТЕ ОБСЪЖДАНЯ

След завършване на експертната работа по препоръките и предложенията, свързани с укрепване интегритета на съдебната система, те бяха публикувани на страниците на Центъра за модернизация на политики, Съюза на юристите в България и портал Европа с покана за представяне на коментари, становища допълнения и/или нови. Бе направено обсъждане на препоръките и предложенията с представители на заинтересованите страни – магистрати, представители на НПО, работещи в сферата на правосъдието. Бяха изпратени персонални мейли до участници в дебата за съдебната система. За съжаление трябва да отбележим, че на интернет страниците и електронната поща се получиха единични коментари, мнения и становища, отразени в междинен списък с препоръки и предложения, то по време на фокус групите и работата по изготвяне на ИИСС участниците бяха много активни и дискусиите бяха ползотворни. Дискусиите са отразени в окончателния вариант на предложенията и препоръките.

Обсъждане

- Въпреки че до момента системата за взаимодействие между ВСС и магистратите не е сработила, независимо от наличието на Интранет мрежа, се изрази предложение, магистратите, чрез различни браншови организации да се включат по-активно в работата на ВСС, особено що се отнася до етичните правила и поведение. Да се изследва и честотата на подобно участие, както и неговата ефективност.
- В правната рамка интегритетът е по-скоро поддържащ, а не водещ елемент;
- Етичните стандарти, според участниците в обсъждането, следва да имат уеднаквена структура, която обаче да отразява и различните специфики на съд, прокуратура и следствие;
- етичните кодекси и вътрешните правила за поведение следва да бъдат детайлно разгледани и актуализирани от съответните колегии.

Резюме на предложенията, коментарите и препоръките

Предложения

1. Въвеждане на 20 % квота от специалисти с висше образование с професионална квалификация в областта на педагогиката, психологията, социалните дейности и **правото**.
2. Задължително преди утвърждаване на списъците с предложения за съдебни заседатели от общинските съвети, кандидатите да минават на психотест;



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

3. По-широко навлизане на цифровите технологии в правосъдието, включително при връчването на процесуални документи и комуникация между страните;
4. Въвеждане на единен държавен изпит по право, провеждан като външно оценяване, ще постави по-висока бариерата на изхода от ЮФ, ще засили конкуренцията между факултетите, основано на реални резултати.

Препоръки

1. На първо място, екипът по проекта, магистратите и гражданите, участвали в проучванията и предоставили коментари по препоръките, възприемат многобройните промени в ЗСВ (над 45 от 2007 г. насам) крайно негативно, водещи до несъгласуваност на и непоследователност на регулациите. Внимателно обмисляне и съгласуване на всяка промяна. Препоръката е да бъдат ангажирани *de lege ferenda* различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари при всяка нормативна промяна, независимо дали вносителът е Министерският съвет или народен представител.
2. Да се предвидят законови и организационни механизми, в т.ч. и в Наредба № 1 от 1 февруари 2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност (която ще влезе в сила на 01.01.2020 г.), за по-ефективно провеждане на стаж на студентите по право, както през периода на следването в съответните ЮФ, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания. Да се обсъди предложение задължителният стаж след приключване на семестриалното обучение в Юридическите факултети да бъде платен (на ниво МРЗ) с всички произтичащи от това законови последствия по КТ (признаване на трудов стаж, бонуси и санкции за неспазване на КТ и др.).
3. В много от обсъжданията, свързани с укрепване интегритета на съдебната система, се предложиха промени в чл. 39б от ЗСВ за даване правомощие на комисиите по професионална етика в органите на съдебната власт да инициират дисциплинарни производства срещу магистрати
4. Въвеждане на добре обсъдена и широко консултирана подробна методика за Оценка на натовареността на магистратите и нейното използване при ресурсното осигуряване на съответните структури на съдебната система, както и използването ѝ в процеса на атестиране на магистратите и осигуряване основано на постиженията кариерно развитие. Въвеждане на критерий, обвързващ тежестта на гледаните дела и ефективността (бързината) на правораздаването;
5. Специална педагогическа подготовка на преподавателите по право. Въвеждане на педагогическа дисциплина за студентите по право, които желаят преподавателска кариера;



6. Въвеждане на по-голяма яснота по отношение на ефективността и ефективността на бюджета СС.

Становища

Особен интерес предизвиква темата за етичните стандарти и правила, респективно, дейността на етичните комисии. В противовес на духа на предложеното, следва да се изостави практиката на непрекъснати законодателни промени и опитите да може всеки един казус да бъде обхванат от конкретна норма. Духът на текстовете на ЗСВ и на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, дават достатъчно добра база, върху която да може да се гради практиката и същата да се унифицира. Идеите за почтеността и интегритета са ясно изводими по тълкувателен път и не е необходимо такова детайлно разписване. Време е етичните комисии да работят по ясни и непроменящи се правила и решенията им да бъдат свеждани до съдиите, така че практиката им да се уеднаквява. Нека се има предвид, че това би могъл да бъде един от най-авторитетните органи в системата, доколкото става въпрос за избор на съдии от съдии и то такива, в рамките на един и същ съд. Да бъдат оставени да действат спокойни и решенията им ще имат необходимия авторитет. Против предложението комисии да имат право на дисциплинарни предложения, това противоречи на философията им. Що се отнася до текущото и периодично проследяване на спазването от страна на магистратите на правилата, заложи от кодекса, нека се има предвид, че самата философия на комисии, които се състоят от магистрати, близки до проверяваните, предполага произнасяне по конкретни казуси и сигнали, а не превръщането им в „морална полиция“. Поради това няма как при липса на постъпили сигнали, по които да има извършени проверки, комисии да се произнасят по почтеността и интегритета на колегите. Така или иначе, обективността в едно произнасяне на комисията предполага конкретни данни, които се установяват по сигнал.

Категорично против намаляването на срока за придобиване на несменяемост, като същият е в минималния разумен такъв, като в същото време, проверката преди придобиване на статут на несменяемост следва да бъде извършвана по-задълбочено от обичайните периодични атестации.

Що се отнася както до атестирането, така и до организацията на конкурсите, като и двете форми се явяват начини за проверка качествата на магистратите, описаните недостатъци са факт, но в теоретичен план няма система, която да има само позитиви. По същия начин, по който централизираната система губи пряката връзка с оценяваните /безспорно е, че горните инстанции имат най-добра представа за съдиите от долните/, но и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

създадената в един съдебен район връзка между колегите също се явява пречка за обективното оценяване.

Подкрепа съм за образователния ценз при съдебните заседатели. Бих предложил също така и минаването на психотест.



ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

На първо място, екипът по проекта, магистратите и гражданите, участвали в проучванията, възприемат многобройните промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ) (над 45 от 2007 г. насам) крайно негативно, водещи до несъгласуваност и непоследователност на регулациите. Необходимо е внимателно обмисляне и съгласуване на всяка промяна. Препоръката е да бъдат ангажирани *de lege ferenda* различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари при всяка нормативна промяна, независимо дали вносителят е Министерският съвет или народен представител.

При промените на Закона за съдебната власт през 2016 г. (ДВ бр. 28 от 2016 г.) в чл. 30 отпада правомощието на ВСС да приема Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ), като не са предвидени съответни правомощия за съдийската и прокурорската колегия на ВСС. Независимо от това ЗСВ, се позовава на Кодекса, както следва:

- а. в чл. 39б, ал. 5 (Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.);
- б. в чл. 162, т. 5 ЗСВ се позовава на КЕПБМ по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател;
- в. в чл. 184, нова ал. 6 ЗСВ се позовава на Кодекса по отношение съдържанието на устния изпит;
- г. в чл. 198, ал. 1 нова т. 5 по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и в чл. 308 ал. 3, т. 3.

Горното създава непълнота на законовата регламентация и невъзможност Кодексът да бъде развиван и променян. Необходимо е чрез ЗИД на ЗСВ да се предвидят съответните правомощия за Пленума на ВСС, за съдийската и прокурорската колегия на ВСС, както и процедура, по която рамката от етични правила да бъде развивана и актуализирана. Направените в рамките на проекта проучвания и оценки показваха, че за магистратите е по-приемливо да има един Кодекс за етично поведение, но всяка от колегиите да бъде оправомощена да приема свои стандарти и детайлни правила за прилагане на основните принципи за етично поведение.

Необходимо е да бъдат съгласувани всички текстове в Закона за съдебната власт по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на магистратите, както и да се даде легална дефиниция на понятията: магистрат и интегритет/почтеност



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

(понятието магистрат е дефинирано само в КЕПБМ). Отсъствието на легални дефиниции за „магистрат“ и „почтеност (интегритет)“, както и на текст кой е органът, който изработва/приема/одобрява/променя Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.

Допълнително е необходимо в ЗСВ да се детайлизират правилата за организациите, които защитават професионалните интереси на магистратите, по отношение реда и условията за реакцията им при констатирани нарушения на Кодекса, за да бъдат те унифицирани за всички професионални организации, както и за еднакво прилагане на КЕПБМ. Записаният текст в Раздел V „Гаранции за спазването на въведените с Кодекса за етично поведение на българските магистрати правила за поведение“, че „Професионалните сдружения на магистратите предприемат предвидените в уставите им действия при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите етични правила за поведение“, е неприложим, ако в ЗСВ не са записани никакви изисквания към уставите, свързани с етично поведение.

За подобряване на правната рамка, свързана с интегритета, в много от обсъжданията, се предложиха промени в чл. 39б от ЗСВ за даване правомощие на комисиите по професионална етика в органите на съдебната власт да инициират дисциплинарни производства срещу магистрати, когато са действали по сигнал и са стигнали до заключението, че такова действие е необходимо.

Участниците в проучванията смятат, че до настоящия момент липсва дългосрочна политика на планиране на развитието на човешките ресурси в съдебната система. Във връзка с това те предлагат ВСС да планира и обявява потенциалните свободни длъжности за съдиите и прокурорите една година предварително, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища/прокуратури, кадровите им нужди и мотивираните предложения на председателите на съдилищата/прокуратурите. За да може ВСС да изпълни такова задължение е необходимо натовареността да се измерва по обективни критерии, следващи най-добрите практики, и приети след задълбочени и широки обсъждания с магистратските общности. За целта би могло да се потърси подкрепата на академичната и експертна общност. В непосредствена връзка с натовареността е необходимостта за предприемане действия - законодателни и организационни, така че „Съдебната карта“ да бъде фактор за оптимизирането на работата на съдебната система. Това ще подпомогне за подобряване ефективността на системата и процеса на приключване на делата и процедурите в разумен срок. Забавянето на планираните проекти за нова съдебна карта, както и за е-правосъдие, е тема, към която има вече голяма доза недоверие и скептичност за възможен положителен резултат в обозримо бъдеще, поради което изисква категорични и ясни действия, които да бъдат комуникирани с магистратите и обществото.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Отчетността и прозрачността на съдебната система, според направените изследвания, са основен фактор за доверието в системата. Направените предложения са:

- За разработване на ясни, разбираеми принципи, правила и критерии, на които да бъдат базирани отношенията гражданско общество – магистрати, за повишаване степента на доверие към правосъдието като цяло. Предвид спецификата на всеки от органите на съдебната власт, правилата могат да се обсъдят и приемат от съответните колегии на ВСС.
- ВСС да започне активен и открит диалог с гражданите и медиите за минимизиране на външния натиск при разглеждане и решаване на делата.

По отношение на отчетността и откритостта на системата, създаването на Единен регистър на командированите магистрати, Единен регистър за самоотводите на магистрати и т.н. ще подпомогне, от една страна, обществото да следи за изпълнение на заложените в закона срокове, а от друга ще минимизира недобросъвестното използване на предвидени в закона възможности.

Забавянето на ефективното стартиране на електронното правосъдие се отразява на общественото доверие, бързината и ефективността на съдебната система. В хода на обсъжданията се получиха обосновани предложения да се използват моделите на вече работещи, правно обезпечени, сигурни системи за използване на технологиите в правосъдието, напр. на Съда на ЕС.

Участвалите в проучванията и дискусиите за интегритета на съдебната власт намират, че в последните години прагът за приемане в юридическите факултети (ЮФ) става все по-нисък и практически не позволява извършването на подбор. Наблюденията на заинтересованите страни показват, че съществен подбор не се осъществява и по време на следването, което води до отсъствие на конкуренция, слаби шансове за реализация на завършващите юристи, както и до невъзможност за осигуряване на органите на съдебната система и адвокатурата с подготвени кадри. Като пример за тези резултати са изпитите за адвокати и младши адвокати, провеждани от Висшия адвокатски съюз: годишно се явяват около 1500 кандидати и успеваемостта е между 23 до 30% от явилите се. Има тенденция за намаляване на успеваемостта спрямо предходните години.

Предложението за въвеждане на единен държавен изпит по право, провеждан като външно оценяване, ще постави по-висока бариерата на изхода от ЮФ, ще засили конкуренцията между факултетите, основано на реални резултати. Резултатите от единния държавен изпит да бъдат елемент от оценката при акредитацията на юридическия факултет.

Във връзка с интегритета на магистратите, формиращ се в голяма степен в ЮФ, като и за повишаване качеството на образованието в акредитираните Юридически факултети, е



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

необходимо да се предвиди въвеждането на деонтични дисциплини като задължителни за обучението на студентите по право.

Според част от преподавателите и студентите, участвали в обсъжданията, е необходимо да се въведе специална педагогическа подготовка на преподавателите по право, да се предвиди система за повишаване на квалификацията им и да се засили контролът върху дейността им.

По отношение на кариерното развитие, предлагаме да бъдат разработени и прилагани помагала за членовете на атестационните комисии, които да бъдат основа за въвеждане на еднакви критерии при оценяването особено що се отнася по отношение на етичното поведение.

Предлагаме да се въведе подходящ модул за обучение на магистратите, свързан с прилагане на Етичния кодекс (създаване на практически модели за реакция по различни казуси). Изучаване на опита на други съдебни системи в прилагане на общи етични правила (Бангалорски принципи, Общи стандарти за съдебна етика, International standards on the independence and accountability of judges, lawyers and prosecutors, Глобален кодекс за съдебна етика (Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics, Препоръките на Съвета на Европа и др. подобни).

След подробен анализ на редица международни практики, бихме искали да привлечем вниманието Ви и по отношение на възможността на създаване на Център за съдебна етика към НИП. Подобен модел съществува с успех в Центъра за обучение на щатски съдилища в Уилямсбърг, САЩ.



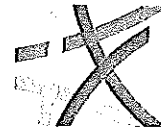
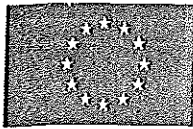
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

ПИСМА ДО ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ



Уж. № 15 / 1. 03 2019

До
ЧЛЕНОВЕТЕ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

Относно: Предложения и препоръки за подобряване интегритета на съдебната система

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЧЛЕНОВЕ НА ВСС,

Фондация "Център за модернизирание на политики" (ЦМП) и сдружение „Съюз на юристите в България“ (СЮБ) изпълняват в партньорство проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“, съфинансиран от Европейския социален фонд по договор с Оперативна програма „Добро управление“. Основна цел на проекта е създаване на инструмент за граждански мониторинг на интегритета/почтеността в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС).

В процеса на разработване на ИИСС бяха формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба. Предложенията са формулирани с активното участие на магистрати, юристи, представители на академичната общност и активни граждани. Предлагаме на Вашето внимание част от тези предложения и препоръки.

На първо място, екипът по проекта, магистратите и гражданите, участвали в проучванията, възприемат многобройните промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ) (над 45 от 2007 г. насам) крайно негативно, водещи до несъгласуваност и непоследователност на регулациите. Ние се обръщаме към Вас да използвате целия авторитет на институцията и да изисквате внимателно обмисляне и съгласуване на всяка промяна. Препоръката е да бъдат ангажирани *de lege ferenda* различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари при всяка нормативна промяна, независимо дали вносителят е Министерският съвет или народен представител.

При промените на Закона за съдебната власт през 2016 г. (ДВ бр. 28 от 2016 г.) в чл. 30 отпада правомощието на ВСС да приема Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ), като не са предвидени съответни правомощия за съдийската и прокурорската колегия на ВСС. Независимо от това ЗСВ, се позовава на Кодекса, както следва:

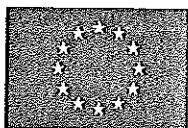
- а. в чл. 396, ал. 5 (Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.);
- б. в чл. 162, т. 5 ЗСВ се позовава на КЕПБМ по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател;
- в. в чл. 184, нова ал. 6 ЗСВ се позовава на Кодекса по отношение съдържанието на устния изпит;
- г. в чл. 198, ал. 1 нова т. 5 по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и в чл. 308 ал. 3, т. 3.

Горното създава непълнота на законовата регламентация и невъзможност Кодексът да бъде развиван и променян. В тази връзка моля да подкрепите инициатива чрез ЗИД на ЗСВ да се предвидят съответните правомощия за Пленума на ВСС, за съдийската и прокурорската колегия на ВСС, както и процедура, по която рамката от етични правила да бъде развивана и актуализирана. Направените в рамките на проекта проучвания и оценки показаха, че за магистратите е по-приемливо да има един Кодекс за етично поведение, но всяка от колегиите да бъде оправомощена да приема свои стандарти и детайлни правила за прилагане на основните принципи за етично поведение.

Необходимо е да бъдат съгласувани всички текстове в Закона за съдебната власт по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на магистратите, както и да се даде легална дефиниция на понятията: магистрат и интегритет/почтеност (понятието магистрат е дефинирано само в КЕПБМ). Отсъствието на легални дефиниции за магистрат и почтеност (интегритет), както и на текст кой е органът, който изработва/приема/одобрява/променя Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.

Допълнително е необходимо в ЗСВ да се детайлизират правилата за организациите, които защитават професионалните интереси на магистратите, по отношение реда и условията за реакцията им при констатирани нарушения на Кодекса, за да бъдат те унифицирани за всички професионални организации, както и за еднакво прилагане на КЕПБМ. Записаният текст в Раздел V „Гаранции за спазването на въведените с Кодекса за етично поведение на българските магистрати правила за поведение“, че „Професионалните сдружения на магистратите предприемат предвидените в уставите им действия при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите етични правила за поведение“, е неприложим, ако в ЗСВ не са записани никакви изисквания към уставите, свързани с етично поведение.

За подобряване на правната рамка, свързана с интегритета, в много от обсъжданията, се предложиха промени в чл. 396 от ЗСВ за даване правомощие на комисиите по



професионална етика в органите на съдебната власт да инициират дисциплинарни производства срещу магистрати.

Участниците в проучванията смятат, че до настоящия момент липсва дългосрочна политика на планиране на развитието на човешките ресурси в съдебната система. Във връзка с това те предлагат ВСС да планира и обявява потенциалните свободни длъжности за съдиите и прокурорите една година предварително, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища/прокуратури, кадровите им нужди и мотивираните предложения на председателите на съдилищата/прокуратурите. За да може ВСС да изпълни такова задължение е необходимо натовареността да се измерва по обективни критерии, следващи най-добрите практики, и приети след задълбочени и широки обсъждания с магистратските общности. За целта би могло да се потърси подкрепата на академичната и експертна общност. В непосредствена връзка с натовареността е необходимостта за предприемане действия - законодателни и организационни, така че „Съдебната карта“ да бъде фактор за оптимизирането на работата на съдебната система. Това ще подпомогне за подобряване ефективността на системата и процеса на приключване на делата и процедурите в разумен срок. Забавянето на планираните проекти за нова съдебна карта, както и за е-правосъдие, е тема, към която има вече голяма доза недоверие и скептичност за възможен положителен резултат в обозримо бъдеще, поради което изисква категорични и ясни действия, които да бъдат комуникирани с магистратите и обществото.

Отчетността и прозрачността на съдебната система, според направените изследвания, са основен фактор за доверието в системата. Направените предложения са:

- За разработване на ясни, разбираеми принципи, правила и критерии, на които да бъдат базирани отношенията гражданско общество – магистрати, за повишаване степента на доверие към правосъдието като цяло. Предвид спецификата на всеки от органите на съдебната власт правилата могат да се обсъдят и приемат от съответните колегии на ВСС.
- ВСС да започне активен и открит диалог с гражданите и медиите за минимизиране на външния натиск при разглеждане и решаване на делата.

По отношение на отчетността и откритостта на системата, създаването на Единен регистър на командированите магистрати, Единен регистър за самоотводите на магистрати и т.н. ще подпомогне, от една страна, обществото да следи за изпълнение на заложените в закона срокове, а от друга, ще минимизира недобросъвестното използване на предвидени в закона възможности.

Забавянето на ефективното стартиране на електронното правосъдие се отразява на общественото доверие, бързината и ефективността на съдебната система. В хода на обсъжданията се получиха обосновани предложения да се използват моделите на вече

работещи, правно обезпечени, сигурни системи за използване на технологиите в правосъдието, напр. на Съда на ЕС.

Искрено се надяваме, че приносът на гражданския сектор в областта на повишаване на интегритета на съдебната система, няма да остане само като добре приключен и оценен проект, а ще намери своето развитие и устойчивост, които отгук нататък зависят от реакцията и подкрепата на съответните институции.

С уважение,

Владислав Славов

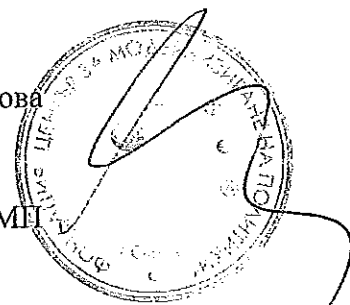
Председател на СЮБ

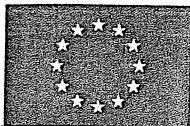
София 1.03.2019 г.



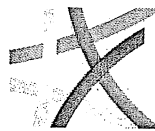
Юлиана Николова

Директор на ЦМБ





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Игр № 12/01.03 2018 / СЛОБ

До

Г-н КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ
МИНИСТЪР НА ОБРАЗОВАНИЕТО
И НАУКАТА

КОПИЕ: Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

Относно: Предложения и препоръки за подобряване интегритета на съдебната система

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

Фондация "Център за модернизирание на политики" (ЦМП) и сдружение „Съюз на юристите в България“ (СЮБ) изпълняват в партньорство проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“, съфинансиран от Европейския социален фонд по договор с Оперативна програма „Добро управление“. Основна цел на проекта, е създаване на инструмент за граждански мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС).

Емпиричните проучвания, включващи фокус групи от представители на различни заинтересовани страни и интернет анкета, показаха, че за формиране на магистрати, които както в служебния, така и в личния си живот следват високи етични стандарти, от най-високо значение е качеството на висшето образование в специалност „Право“. Същите проучвания показаха, че голяма част от взелите участие във фокус групите и анкетата, смятат, че сегашната система не осигурява в необходимата степен предпоставките за вход в съдебната система на подготвени юристи, с добри познания по етика и право. В процеса на разработване на ИИСС бяха формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба. Предложенията са формулирани с активното участие на магистрати, юристи, представители на академичната общност и активни граждани. Предлагаме на Вашето внимание част от тези предложения и препоръки, чието въвеждане е от Ваша компетентност. Надяваме се да бъдат разгледани и подложени на

дебат, което да допринесе за укрепване на интегритета на съдебната власт и доверието на гражданите в нея.

На първо място, участвалите в проучванията и дискусиите за интегритета на съдебната власт намират, че в последните години прагът за приемане в юридическите факултети (ЮФ) става все по-нисък и практически не позволява извършването на подбор. Наблюденията на заинтересованите страни показват, че съществен подбор не се осъществява и по време на следването, което води до отсъствие на конкуренция, слаби шансове за реализация на завършващите юристи, както и до невъзможност за осигуряване на органите на съдебната система и адвокатурата с подготвени кадри. Като пример за тези резултати са изпитите за адвокати и младши адвокати, провеждани от Висшия адвокатски съюз: годишно се явяват около 1500 кандидати и успеваемостта е между 23 до 30% от явилите се. Има тенденция за намаляване на успеваемостта спрямо предходните години.

Предложението за въвеждане на единен държавен изпит по право, провеждан като външно оценяване, ще постави по-висока бариерата на изхода от ЮФ, ще засили конкуренцията между факултетите, основано на реални резултати. Резултатите от единния държавен изпит да бъдат елемент от оценката при акредитацията на юридическия факултет.

Във връзка с интегритета на магистратите, формиращ се в голяма степен в ЮФ, като и за повишаване качеството на образованието в акредитираните Юридически факултети, е необходимо да се предвиди въвеждането на деонтични дисциплини като задължителни за обучението на студентите по право.

Според част от преподавателите и студентите, участвали в обсъжданията, е необходимо да се въведе специална педагогическа подготовка на преподавателите по право, да се предвиди система за повишаване на квалификацията им и да се засили контролът върху дейността им.

Искрено се надяваме, че приносът на гражданския сектор в областта на повишаване на интегритета на магистратите, няма да остане само като добре приключен и оценен проект, а ще намери своето развитие и устойчивост, които оттук нататък зависят от реакцията и подкрепата на съответните институции.

С уважение,

Владислав Славов

Председател на СЮБ

София, 1.03.2019 г.

Юлиана Николова

Директор на ЦМП



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/05.09.2017 г

Изд № 13/01.03.2019/СЮБ До

Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

Относно: Предложения и препоръки за подобряване интегритета на съдебната система

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

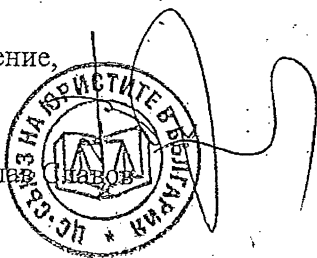
Фондация "Център за модернизирание на политики" (ЦМП) и сдружение „Съюз на юристите в България“ (СЮБ) изпълняват в партньорство проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“, съфинансиран от Европейския социален фонд по договор с Оперативна програма „Добро управление“. Основна цел на проекта е създаване на инструмент за граждански мониторинг на интегритета/почтеността в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС).

В процеса на разработване на ИИСС бяха формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба. Предложенията са формулирани с активното участие на магистрати, юристи, представители на академичната общност и активни граждани. Предлагаме на Вашето внимание част от тези предложения и препоръки, чието въвеждане е от Ваша компетентност, като част от тях изискват законодателната инициатива на МС по чл. 87 от Конституцията. Надяваме се да бъдат разгледани и подложени на дебат, което да допринесе за утвърждаване интегритета на съдебната власт и доверието на гражданите в нея.

Приложение: съгласно текста

С уважение,

Владислав Иванов



Председател на СЮБ

София 1.03.2019 г.

Юлиана Николова

Директор на ЦМП

ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ КЪМ МП

за подобрения, свързани с укрепване интегритета/почтеността в
съдебната система

1. При промените на Закона за съдебната власт (ЗСВ) през 2016 г. в чл. 30 отпада правомощието на ВСС да приема Кодекса за етично поведение на българските магистрати, като не са предвидени съответни правомощия за съдийската и прокурорската колегия на ВСС. Независимо от това ЗСВ, се позовава на Кодекса :

а. в чл. 39б, ал. 5 (*Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.*);

б. в чл. 162, т. 5 ЗСВ се позовава на КЕПБМ по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател;

в. в чл. 184, нова ал. 6¹ - ЗСВ се позовава на Кодекса по отношение съдържанието на устния изпит; в

г. чл. 198, ал. 1 нова т. 5² по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и в чл. 308 ал. 3, т. 3.

Горното създава непълнота на законовата регламентация и невъзможност Кодексът да бъде развиван и променян. В тази връзка следва чрез ЗИД на ЗСВ да се предвидят съответните правомощия за Пленума на ВСС, за съдийската и прокурорската колегия на ВСС, както и процедура, по която рамката от етични правила да бъде развивана и актуализирана.

2. Да бъдат съгласувани всички текстове в Закона за СВ по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на

¹ДВ. бр.62 от 2016 г.

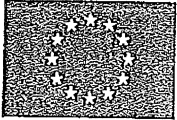
²ДВ. бр.62 от 2016 г.

магистратите, както и да се даде легална дефиниция на понятието за магистрат и понятието за интегритет/почтеност (понятието магистрат е дефинирано само в КЕПБМ). Отсъствието на легални дефиниции за магистрат и почтеност (интегритет), както и на текст кой е органът, който изработва/приема/одобрява/променя Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.

- 3.** В Раздел V „Гаранции за спазването на въведените с Кодекса за етично поведение на българските магистрати правила за поведение“ е записано, че „Професионалните сдружения на магистратите предприемат предвидените в уставите им действия при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите етични правила за поведение“. Член 217 от ЗСВ, който урежда изискванията към сдруженията, защитаващи професионалните интереси на магистратите, не поставя изисквания към уставите им, още по-малко към предприемане на действия при нарушаване на професионалната етика. Следва да се предвиди в ЗСВ организациите, които защитават професионалните интереси на магистратите, да реагират при констатирани нарушения на Кодекса, по определен в Закона ред и условия, унифицирани за всички професионални организации, необходими за еднакво прилагане на КЕПБМ.
- 4.** В много от обсъжданията, свързани с укрепване интегритета на съдебната система, се предложиха промени в чл. 39б от ЗСВ за даване правомощие на комисиите по професионална етика в органите на съдебната власт да инициират дисциплинарни производства срещу магистрати.
- 5.** В гл. IV, раздел II на ЗСВ да се повишат минималните изисквания за избор и оценка на качествата на съдебните заседатели – завишаване на 20% на лицата с висше образование педагогика, психология и социални дейности, както и включване в този дял на лица с образование право; изборът за съдебни заседатели на лица със средно образование да бъде изключение (само където няма други кандидати);
- 6.** Въвеждане в чл. 68 от ЗСВ на минимални изисквания към Общинските съвети, включващи и определените с Наредба на ВСС етични правила за поведение на съдебните заседатели, при изготвяне на процедурата за определяне на съдебни заседатели и правилата за нейното провеждане с цел гарантиране на свободата за кандидатстване на всички граждани,

които имат желание и отговарят на условията, без да им е необходима политическа подкрепа или излъчване от политическа сила, която е в съответния Общински съвет.

7. Да се предвидят законови и организационни механизми, в т.ч. и в Наредба № 1 от 1 февруари 2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност (която ще влезе в сила на 01.01.2020 г.), за по-ефективно провеждане на стажа на студентите по право, както през периода на следването в съответните ЮФ, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания. Да се обсъди предложение задължителният стаж след приключване на семестриалното обучение в Юридическите факултети да бъде платен (на ниво МРЗ) с всички произтичащи от това законови последици по КТ (признаване на трудов стаж, бонуси и санкции за неспазване на КТ и др.).
8. Многобройните промени в ЗСВ (над 45 от 2007 г. насам) се приемат негативно, както от магистратите, така и от заинтересованите страни, работещи с органите на съдебната власт и гражданите. Необходимо е внимателно обмисляне и съгласуване на всяка промяна, като препоръката е да бъдат ангажирани *de lege ferenda* различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/05.09.2017 г

Цр N 14/11-03 2019г

До

Г-ЖАМИГЛЕНА ТАЧЕВА-
ДИРЕКТОР НА НИП

Относно: Предложения и препоръки за подобряване интегритета на съдебната система

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

Фондация "Център за модернизирание на политики" (ЦМП) и сдружение „Съюз на юристите в България“ (СЮБ) изпълняват в партньорство проект „Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“, съфинансиран от Европейския социален фонд по договор с Оперативна програма „Добро управление“. Основна цел на проекта, е създаване на инструмент за граждански мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС).

В процеса на разработване на ИИСС бяха формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба. Предложенията са формулирани с активното участие на магистрати, юристи, представители на академичната общност и активни граждани.

Предлагаме на Вашето внимание някои от тях, като считаме, че с Вашето активно съдействие, биха могли да бъдат обсъдени и решени.

На първо място, намираме, че следва да бъдат разработени и прилагани помагала за членовете на атестационните комисии, които да бъдат основа за въвеждане на еднакви критерии при оценяването.

Предлагаме да се въведе подходящ модул за обучение на магистратите, свързан с прилагане на Етичния кодекс (създаване на практически модели за реакция по различни казуси). Изучаване на опита на други съдебни системи в прилагане на общи етични правила (Бангалорски принципи, Общи стандарти за съдебна етика, International standards on the independence and accountability of judges, lawyers and prosecutors, Глобален кодекс за съдебна етика (Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics, Препоръките на Съвета на Европа и др. подобни.

дебат, което да допринесе за укрепване на интегритета на съдебната власт и доверието на гражданите в нея.

На първо място, участвалите в проучванията и дискусиите за интегритета на съдебната власт намират, че в последните години прагът за приемане в юридическите факултети (ЮФ) става все по-нисък и практически не позволява извършването на подбор. Наблюденията на заинтересованите страни показват, че съществен подбор не се осъществява и по време на следването, което води до отсъствие на конкуренция, слаби шансове за реализация на завършващите юристи, както и до невъзможност за осигуряване на органите на съдебната система и адвокатурата с подготвени кадри. Като пример за тези резултати са изпитите за адвокати и младши адвокати, провеждани от Висшия адвокатски съюз: годишно се явяват около 1500 кандидати и успеваемостта е между 23 до 30% от явилите се. Има тенденция за намаляване на успеваемостта спрямо предходните години.

Предложението за въвеждане на единен държавен изпит по право, провеждан като външно оценяване, ще постави по-висока бариерата на изхода от ЮФ, ще засили конкуренцията между факултетите, основано на реални резултати. Резултатите от единния държавен изпит да бъдат елемент от оценката при акредитацията на юридическия факултет.

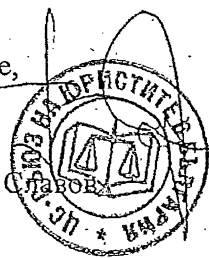
Във връзка с интегритета на магистратите, формиращ се в голяма степен в ЮФ, като и за повишаване качеството на образованието в акредитираните Юридически факултети, е необходимо да се предвиди въвеждането на деонтични дисциплини като задължителни за обучението на студентите по право.

Според част от преподавателите и студентите, участвали в обсъжданията, е необходимо да се въведе специална педагогическа подготовка на преподавателите по право, да се предвиди система за повишаване на квалификацията им и да се засили контролът върху дейността им.

Искрено се надяваме, че приносът на гражданския сектор в областта на повишаване на интегритета на магистратите, няма да остане само като добре приключен и оценен проект, а ще намери своето развитие и устойчивост, които отгук нататък зависят от реакцията и подкрепата на съответните институции.

С уважение,

Владислав



Председател на СЮБ

Юлиана Николова

Директор на ЦМП

София, 1.03.2019 г.