



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 1.3

ФОРМУЛИРАНЕ НА ОСНОВНИТЕ

ПАРАМЕТРИ НА РАМКАТА ЗА

ИНТЕГРИТЕТ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА



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.

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	Емпирични проучвания и анализ на добри практики, свързани с интегритета в съдебната система
Под дейност:	1.2 Анализ на добри практики от държави членки на Европейския съюз, свързани с механизми за регулиране на правилата, определящи стандартите за интегритет в съдебната система
Период на изпълнение	05 септември – 31 октомври 2017 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	4
ВЪВЕДЕНИЕ	5
Обща цел на проекта.....	5
Специфичните цели на проекта са:.....	5
ТЕРМИНИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	8
РАМКА ЗА ИНДЕКСА НА ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА.....	9
Общи принципи и приемания по отношение на ИИСС	9
Параметри на Индекса на интегритета на съдебната система	10
I. Правна и институционална рамка;	10
II. Рационална, ефективна и ефикасна организация на съдебната система	11
III. Професионализъм и професионално развитие,	11
IV. Установена и оповестена рамка от етични стандарти.....	11
V. Прилагане на правната рамка (функциониране на системата) по начин, който поражда обществено доверие в съдебната система.....	11



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
ОЗ	Основен закон
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
НПО	Неправителствена организация
ОС	Окръжни съдилища, България
ИИСС	Индекс на интегритета в съдебната система
НСС	Националният съдийски съюз
СИ	Съдебен инспекторат
ЕК	Европейска Комисия
ЕС	Европейски съюз
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
ЦМП	Фондация "Център за модернизирание на политики "
СЮБ	Сдружение "Съюз на юристите в България "
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ТИ	Transparency International (Прозрачност без граници)



ВЪВЕДЕНИЕ

Представеният доклад се изпълнява в рамките на дейност 1, поддейност 1.1 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.

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 – Отпращане на предложения за подобрения в съдебната система. Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система.

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.

Настоящия аналитичен доклад е посветен на представяне на основните параметри на рамката за интегритета, приложими в съдебната система. Докладът допринася за постигане на специфична **цел 1** на проекта.

Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система, разбран в широк смисъл. Дефиницията за интегритет, около която екипът на проекта се обедини е:

"Интегритетът е вътрешна характеристика, означаваща, че магистратът действа в съответствие със специфични принципи и ценности, без да прави компромиси нито на работа, нито в личния живот. Това означава честно, добросъвестно, коректно и трудолюбиво изпълнение на служебните задължения. Всъщност почтеността се проявява в създаване на съдебните актове с обективност, с пълна равнопоставеност, спазване на закона, всичко за пълната законосъобразност на акта."

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.

"Интегритетът на съдебната система" е комплексна характеристика, която определя степента, в която **дейността на органите на съдебната власт:**

- е **регулирана** последователно, непротиворечиво и съобразно принципите на демократичното управление;
- е **организирана** по рационален, ефективен и ефикасен начин;
- се **осъществява** от професионалисти и има установена система за професионално развитие на магистратите;
- се **ръководи** от установена и оповестена рамка от етични стандарти;
- се **осъществява** по начин, който поддържа високо обществено доверие.



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

И в този контекст са изведени основните параметри на **Индекса на интегритета на съдебната система**.



ТЕРМИНИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Интегритет	вътрешна характеристика, означаваща, че магистратът действа в съответствие със специфични принципи и ценности, без да прави компромиси нито на работа, нито в личния живот. Това означава честно, добросъвестно, коректно и трудолюбиво изпълнение на служебните задължения. Всъщност почтеността се проявява в създаване на съдебните актове с обективност, с пълна равнопоставеност, спазване на закона, всичко за пълната законосъобразност на акта.
Индекс	статистически индикатор, който представя стойността на компонентите, от които е съставен. Често индексите служат като барометър за пазари, индустрии или като целева стойност, спрямо която се измерват финансови или икономически постижения.
Магистрати	съдиите, прокурорите и следователите в Република България. Съгласно Кодекса за етично поведение на българските магистрати, включва и членовете на ВСС, инспекторите от Инспектората към ВСС.
Съдебна система	системата от органите на съдебната власт



РАМКА ЗА ИНДЕКСА НА ИНТЕГРИТЕТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Целта на формулиране на рамката за интегритета в съдебната система е да се очертаят и апробират основните параметри и някои техни елементи, които да бъдат използвани при разработване на методиката за изчисляване на Индекса за интегритет в съдебната система.

Общи принципи и приемания по отношение на ИИСС

Водещи при определяне на компонентите на **индекса за интегритет на съдебната система (ИИСС)** са институционалната и правна рамка, в която функционира съдебната система (СС) – Конституция на Република България¹ (КРБ), Закон за съдебната власт² (ЗСВ) и Кодекса за етично поведение на българските магистрати³ (КЕПБМ). С индекса цели измерването на интегритета в цялата съдебна система, а не на всеки отделен магистрат. От приетата дефиниция на интегритет е видно, че той е вътрешна характеристика, основана на спазването на определени етични стандарти и следването на общоприети ценности, валидни в последователна и непротиворечива нормативна среда, устойчива, прозрачна и отговорна институционална рамка. В много развити държави изисквания за висок морал и нравственост са формулирани за всеки кандидат за публична служба, а кодексите за поведение са единни и валидни за всеки държавен служител. Стандартите за поведение са специфични за конкретната служба.

ИИСС се формира въз основа на обективни и субективни индикатори за оценяването на доброто управление и цялостното функциониране на съдебната система и представлява стандартизирано средство за оценяването им. Неговата структура отразява оценката на прилагането на принципите и стандартите за интегритет в съдебната система.

ИИСС представлява числова стойност, която интегрира резултатите от изследване на обективни (измерими с динамиката на данните от съдебната статистика, практика на ВСС и др.) и субективни (измервани с емпирични количествени и качествени проучвания (въпросници към магистрати, експерти и широка общественост, анализ на казуси) индикатори по въпросите на интегритета на съдебната власт.

Измерването на индекса е развито в методическа рамка, която включва изчисляването на отделни части на индекса, които впоследствие се интегрират в общ индекс.

Рамката за измерване ИИСС се базира на следните приемания:

¹ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.

² Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм., бр. 15 от 16.02.2018 г.

³ Кодексът за етично поведение на българските магистрати се приема на основание чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ и Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г., изм. с решение на ВСС по протокол № 2/18.01.2011 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.

- При идеална съдебна система индексът на интегритет е 100 и е еднакъв за всички нейни структури;
- Интегритетът се крепи на следните основни стълба, а именно:
 - последователно, непротиворечиво и съобразно принципите на демократичното управление регулиране на съдебната система;
 - рационална, ефективна и ефикасна организация;
 - професионализъм и професионално развитие
 - установена и оповестена рамка от етични стандарти;
 - обществено доверие в съдебната система, измервано чрез външното възприемане на системата: широка общественост и експертна общност.

Параметри на Индекса на интегритета на съдебната система

Определянето на параметрите на ИИСС е обусловено от стремежа към максимална обективност, измеримост и съпоставимост.

По нататък в дейностите по проекта с Методологията за формиране на ИИСС се определят източниците на информация, процедурите, последователността и периодичността за събиране на информацията, правилата за измерване параметрите на критериите, както и математическите правила за формиране на индекса. Предвидени са и контролни индикатори, чрез които да бъде верифицирана достоверността на информацията.

Предложената рамка на параметрите на Индекса се базира на петте стълба на интегритета, като за всеки от тях са определени набор от елементи, чиято динамика се измерва **обективно**, чрез документални експертни проучвания или **субективно** чрез възприятията на широката общественост и магистратите.

I. Правна и институционална рамка;

По отношение на правната и институционална рамка важни компоненти с влияние върху интегритета на съдебната власт са:

- Последователно, непротиворечиво и съобразно принципите на демократичното управление регулиране на съдебната система и нейния интегритет – предвижда се експертен анализ на разпоредбите на КРБ, ЗСВ и др.;
- Устойчивост на правната рамка.



II. Рационална, ефективна и ефикасна организация на съдебната система

- Съдилища, прокуратура, следствие, съдебна карта;
- Ресурсно обезпечаване, в т.ч. участие на магистратите при определяне на бюджета;
- Участие на гражданите и
- Прилагане на съвременни управленски технологии.

III. Професионализъм и професионално развитие,

- Вход в системата, норми за подбор на кандидати за СС, Образование в специалност "Право " и наличието на програми/предмети за обучение на студентите в посока утвърждаване интегритета на съдебната система (получават ли деонтични и ценностни знания, свързани с почтеността, макар че тя няма легална дефиниция);
- Назначенията в съдебната система – прилага ли се системата за оценка на входа на СС; какви са механизмите за отчетност и прозрачност на работата на магистратите; какво е съотношението между назначаването с конкурс (вътрешен и външен) и командироването; какъв е делът на командироването над 6 месеца в друг съд/прокуратура;
- Атестиране и издигане в кариерата;
- Компетентност и квалификация.

IV. Установена и оповестена рамка от етични стандарти

- Установена последователна и непротиворечива рамка от етични стандарти/норми в т.ч. [Кодекса за етично поведение на българските магистрати](#), вътрешни правила отговарящи на изискванията на закона и нравствените норми на обществото;
- Наличие на система за преглед и развитие на етичната рамка.

V. Прилагане на правната рамка (функциониране на системата) по начин, който поражда обществено доверие в съдебната система

По отношение на прилагането на правната рамка трябва да бъдат изследвани с аналитични и емпирични методи следните компоненти:

- Прозрачност и отчетност на системата
- Дисциплинарна политика в съдебната система – брой искания до ВСС за откриване на дисциплинарно производство срещу магистрат; брой заведени



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.

дисциплинарни преписки; брой влезли в сила дисциплинарни наказания; евентуално – общ брой дисциплинарни наказания (плюс налаганите от адм. ръководители);

- Приложимост на интегритета за обществото ("Разумен срок" за решаване на делата) – срок от образуване до решаване на делото (съответно за прокуратурата и следствието – от образуването до внасяне на ОА в съда); съобразяване с вида на съда/прокуратурата, натоварването на магистратите и залите, и съдебната карта;
- Брой самоотводи на съдии и прокурори – има ли системи за проверка и предпазване от неправомерна намеса в работата на магистратите; има ли индикации на отказ от правото да действаш

За оценка на възприемането на съдебната система отвън се използват емпирични количествени и качествени проучвания (въпросници към магистрати, експерти и широка общественост), анализ на казуси.

Изследванията на възприятията следва да покриват областите от интерес по отношение на интегритета в системата както по отношение на правната и институционална рамка, така и по нейното покритие и проявленията на качествата и дефектите на системата.

Таблица 1: Рамка на параметрите на интегритета в системата на съдебната власт:

Системата на органите на съдебната власт:	Състояние			Прилагане		
	Обективно	Оценка – вътрешна	Оценка – външна	Обективно	Оценка – вътрешна	Оценка – външна
е регулирана последователно, непротиворечиво и съобразно принципите на демократичното управление		X			X	
е организирана по рационален, ефективен и ефикасен начин		X			X	
е осигурена с професионалисти и има установена система за професионално развитие на магистратите		X			X	
се осъществява въз основа на установена и оповестена рамка от етични стандарти		X			X	
функционира по начин, който поддържа високо обществено доверие				X		



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

Фигура 1: Рамка на интегритета в съдебната власт

