



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 2: МЕТОДИКА ЗА МОНИТОРИНГ НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА – ИНДЕКС НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (ИИСС)



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 модернизиране 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
АНАЛИЗ НА УСЛОВИЯТА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНДЕКС НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	6
Основни понятия	6
КРИТЕРИИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ИИСС.....	7
Съдържание и обхват	7
Съдържание.....	8
Елементи на Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС)	10
МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ФОРМИРАНЕ НА ИНДЕКСА НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	
25	
Основни положения	25
Методи за анализ на събраната информация.....	25
Процедури за измерване на ИИСС	26
ПРИЛОЖЕНИЕ	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.



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)
ИСР	Индекс на съдебната реформа в България



ВЪВЕДЕНИЕ

Представената методика се изпълнява в рамките на дейност 2 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 – Отправяне 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);



АНАЛИЗ НА УСЛОВИЯТА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНДЕКС НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Основни понятия

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



КРИТЕРИИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ИИСС

Съдържание и обхват

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 България (КРБ), Закон за съдебната власт (ЗСВ) и Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ). С индекса цели измерването на интегритета в цялата съдебна система, а не на всеки отделен магистрат. От дефиницията за 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 (служител на публична служба), колкото по-високо в йерархията, толкова са по-високи обществените очаквания. Стандартите за поведение са специфични за конкретната служба.

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.

Методиката за определяне се реализира като бъдат отчетени конкретните стъпки, изпълнени при оценяването. Анализите по всеки от индикаторите ще се извърши въз основа на ясно формулирани оценъчни въпроси, с помощта на които да бъде оценен напредъка.

"**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;



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.

- се **ръководи** от установена и оповестена рамка от етични стандарти;
- се **осъществява** по начин, който поддържа високо обществено доверие.

Съдържание

Приемания

ИИСС се базира на следните приемания:

- 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.

Обхват

ИИСС се изчислява съобразно рамката на интегритета като е показана по-долу и изчисляване на за всеки един от индикаторите, подиндикаторите и елементите, развити по долу и показани в схемата:

Последователно, непротиворечиво и съобразно принципите на демократичното управление регулиране на съдебната система

Изследват се заложените норми, тяхното прилагане и развитие в:

- Конституция на Република България;
- Закон за съдебната власт;
- Решения на Конституционния съд на република България;
- Вътрешни за СС правила;
- Етични правила.

Рационална, ефективна и ефикасна организация

За оценка на този компонент се изследват и оценяват:



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.

- Организацията на органите на съдебната власт;
- Ресурсна обезпеченост;
- Проникване на технологиите.

Оценката по тези показатели се извършва по отношение на системите на съда, прокуратурата и следствието. За оценка на ефективността и ефикасността ще се разглежда и съдебната карта и измененията в нея.

Професионализъм и професионално развитие

Професионализмът и професионалното развитие се разглеждат през

- Качеството на висшето образование в специалност „право“
- Вход в системата;
- Оценяване и кариерно развитие.

Установена и оповестена рамка от етични стандарти

Оценката на 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, ще бъде извършвана по отношение на основните компоненти на етично поведение на магистратите, така както са залегнали в национални и международни документи, а именно:

- Независимост;
- Безпристрастност;
- Справедливост;
- Прозрачност;
- Вежливост и толерантност;
- Почтеност;
- Благоприличие;
- Неприемане на корупцията.

Предвид разпоредбите на закона се оценява наличието на система за преглед и развитие на етичната рамка, както и напредъка, който е постигнат в оценявания период.

Обществено доверие в съдебната система

Оценява се през 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 дисциплинарни преписки; брой влезли в сила дисциплинарни наказания;



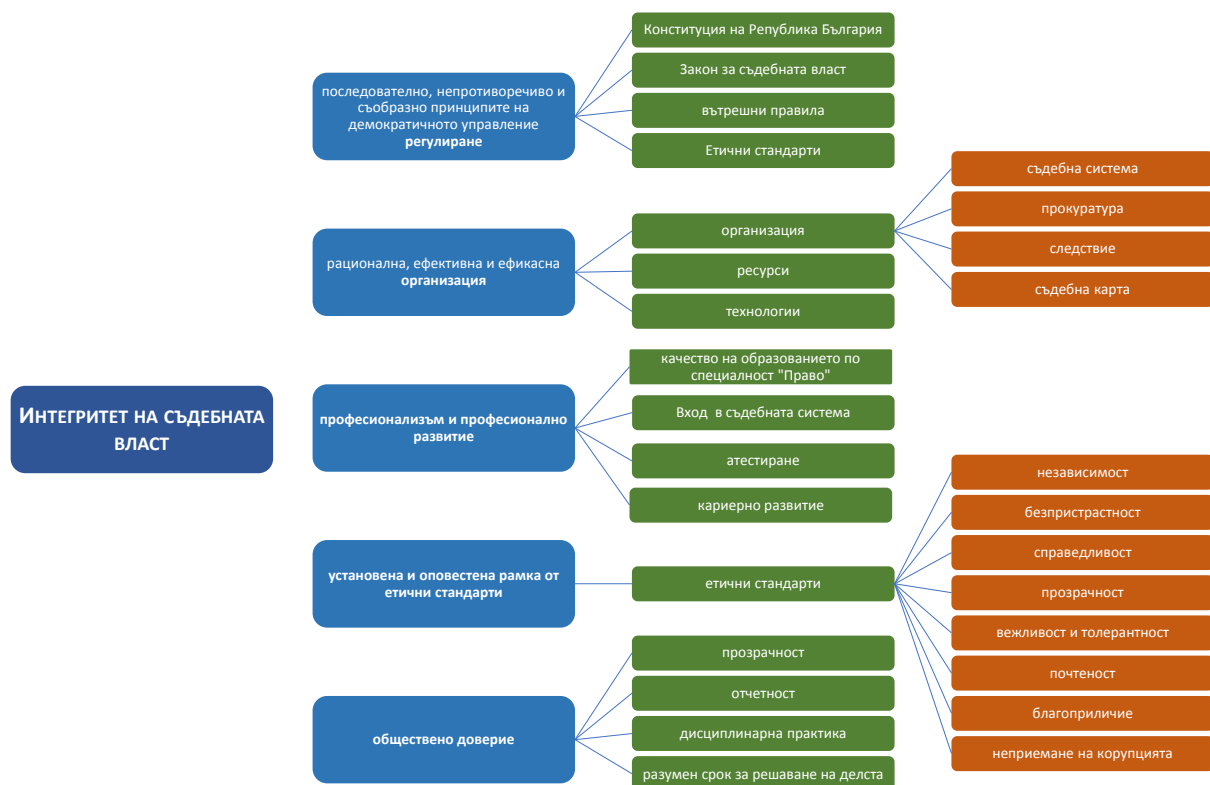
проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г.

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.

На фигурата по-долу е визуализиран интегритета в неговия по-широк смисъл, отнасящ се до системата.

Фигура 1: Рамка на интегритета в съдебната власт



Елементи на Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС)

Като отчитаме допусканията по-горе в Индексът на интегритет на съдебната власт би могъл да има максимална стойност 100.



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.

Всеки от под-индикаторите има стойност 100, формирана от техните елементи и под-елементи, след съответната проверка серия от математически операции.

Правна и институционална рамка – $K_{ни}$

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.

Коментар:

$K_{ни}$ е индекс на правната и институционална рамка. Определя през изследователските въпроси по елементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100,

По първия индикатор основните изследователски въпроси са групирани, за да бъдат оценявани по елементи на правната и институционална рамка, съответно през КРБ, ЗСВ, Вътрешни правила.

$K_{ни}$ има пет елемента, всеки от които се оценява посредством експертна оценка по документи с отговор на изследователски въпроси по елементи, оценени от 1 (напълно не отговаря) до 10 (напълно отговаря). Техният сбор се нормира към 100.

Изследователските методи – изследване по документи. Сравнителен анализ с натрупване.

- По първи елемент ($E_{КРБ}$):
 - Регламентира ли Конституцията на Република България последователно съдебната система?
 - Регламентира ли Конституцията на Република България непротиворечиво съдебната система?
 - Регламентира ли Конституцията на Република България съдебната система съобразно принципите на демократичното управление?
 - Регламентира ли Конституцията почтеността/интегритета на магистратите, по начин, от който да е видно, че това е необходимо условие за заемане на магистратска длъжност?



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.

- По втори елемент (ЕЗСВ)
 - Регламентира ли ЗСВ последователно съдебната система?
 - Регламентира ли ЗСВ непротиворечиво съдебната система?
 - Регламентира ли ЗСВ съдебната система съобразно принципите на демократичното управление?
 - Регламентира ли ЗСВ почтеността/интегритета на магистратите като необходимо условие за изпълнение на магистратска длъжност?
- По елемент трети (ЕВП):
 - Съществува ли унификация във вътрешните правила на съдилищата/прокуратурата по отношение почтеността/интегритета на магистратите?
 - Отражават ли вътрешните правила на съдилищата/прокуратурата изискванията на Конституцията, ЗСВ, решенията на ВСС?
- По елемент 4 (ЕЕС)
 - Кодексът за етично поведение на българските магистрати определя в достатъчна степен рамките на поведение на магистратите, за да отговарят на най-високи изисквания за морално поведение в обществото?
 - Съществуват ли стандарти за етично поведение на магистратите по определени казуси?
 - Дисциплинарните комисии при своите решения ръководят ли се от кодекса за етично поведение на българските магистрат, стандартите за етично поведение и приетите норми на обществото?
- По елемент 5: Устойчивост на правната рамка (ЕУПР)
 - Колко често се променя правната рамка?
 - Съгласувани ли са промените?
 - Актуални ли са?

На всеки един от елементите е дадена тежест от 1 до 5, като 5 е с най-висока

Екрб	Езсв	Евп	Еес	Еупр
2	5	1	3	4

$$K_{\text{пи}} = \frac{2E_{\text{крб}} + 5E_{\text{зсв}} + E_{\text{вп}} + 3E_{\text{ес}} + 4E_{\text{упр}}}{15}$$

Стойността, определена чрез експертна оценка, се верифицира, чрез сравняване с резултати на зададен въпрос във фокус групи от магистрати и/или юристи. При получаване на големи разминавания се приемат коригиращи мерки, включително с рефериране на външни оценки.



Методи на изследване

Качествени методи:

- Документално проучване. След определяне на изчерпателен списък от документи, имащи определящо значение за правната рамка и в частност на елементите, неразделна част от компонента, ще бъде извършен преглед и определена взаимовръзката между тях, извлечена полезната информация и отнесена правната и институционална рамка на СВ;
- Фокус групи, по стандартизиран въпросник. Обобщените отговори на зададените въпроси към магистрати и юристи дават задълбочена информацията за цялостната оценка на правната рамка.
- Сравнителен анализ на резултатите на двата метода.

Източници на информация:

Конституция на Република България

Закон за съдебната власт;

Вътрешни правила на органите на СВ;

Етичен кодекс на българските магистрати и приети на негово основание етични стандарти.

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

Изследва в не – по-малко 2 фокус групи от **магистрати** (съдии, прокурори, следователи, членове на ВСС и ИВСС) и **активни граждани** (експерти, адвокати, преподаватели и граждани) с изследователски въпроси по Приложение 1, за верифициране на експертната оценка:

Оценката се формира за всеки от компонентите по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на.;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий; ;

Организация на съдебната система – К_о

Оценява степента на рационалност, ефективност и ефикасност на организацията на съдебната система:



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

Коментар:

K₀ е индикатор на организацията на съдебната система. Определя през изследователските въпроси по елементи и поделементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100,

Изследователски/оценъчни въпроси по елементите на K₀:

- По първи елемент Ресурсно обезпечаване, в т.ч. участие на магистратите при определяне на бюджета (E_{PO}):
 - Осигурява ли бюджетната процедура независимостта на съдебната власт; Като елемент на прозрачното управление на съдилищата бе дадена възможност съдиите, чрез общото събрание (ОС) на всеки съд, да изразяват пред ВСС становища по редица въпроси от управлението на съда.
 - Изразяват ли ОС становища при определяне на бюджета?
 - Те публични ли са?
 - ВСС отчита ли становищата на общите събрания на съдилищата при формиране на предложение за бюджет на съдебната власт?
 - Бюджетът на съдебната власт позволява ли да се направи преценка „колко струва“ всеки отделен съд, структура на прокуратурата и следствен отдел?
- По втори елемент участие на гражданите E_{УГ}
 - Има ли процедура за участие на граждани, граждански и професионални организации в обсъждането на проектобюджета преди да бъде гласуван във ВСС и изпратен на министъра на финансите, т.е. преди 1-ви септември?
 - Министерският съвет взима ли предвид становищата на гражданите и гражданските организации при формирането на своето Становище по бюджета на съдебната власт?
- Трети елемент Прилагане на съвременни управленски технологии E_Т.
 - Какво е нивото на проникване на цифровизацията в съдебната система;
 - Осигурен ли е достъп през интернет на всички страни в процеса до необходимите документи на всички нива на съдебното производство;



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.

- Ниво на използване на технологиите за публичност на дейността на съдебната структура на съдебната власт достатъчно ли е?

На всеки един от елементите е дадена тежест от 1 до 3, като 3 е с най-висока

Е _{РО}	Е _{УГ}	Е _Т
3	1	2

$$K_{\text{пи}} = \frac{3E_{\text{РО}} + E_{\text{УГ}} + 2E_{\text{Т}}}{6}$$

Стойността на компонента, изчислена през експертно оценените му елементи се верифицира, чрез сравняване с резултати на зададен въпрос във фокус групи от магистрати. При получаване на големи разминавания се приемат коригиращи мерки, включително с рефериране на външни оценки. По отношение на гражданското участие за верификация се използват фокус групи от представители на НПО, активни в областта на съдебната система граждани, както и on-line анкета.

Методи на изследване

Качествени методи:

- Документално проучване. След определяне на изчерпателен списък от документи, имащи определящо значение за организация на съдебната власт в елементите, неразделна част от компонента, ще бъде извършен преглед и определена взаимовръзката между тях, извлечена полезната информация и отнесена към съответния елемент на компонента;
- Фокус групи, по стандартизиран въпросник. Обобщените отговори на зададените въпроси дават задълбочена информацията за цялостната оценка на ресурсното обезпечаване, проникване на технологиите и гражданското участие, , както и за организацията и взаимодействието между основните партньори. Дискусията с по-широк кръг заинтересовани страни по изготвените първоначални варианти на оценките, изводите и препоръките чрез on-line анкета ще подпомогне изработването на по-прецизна и качествена оценка.

Източници на информация:

Публична информация по отношение на годишната бюджетна процедура;

Протоколи на ВСС;

Протоколи на общите събрания по отношение на бюджетната процедура;



Страниците на органите на съдебната власт.

Оценката се формира за всеки от компонентите по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на постигане на съответния критерий;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий; ;

Професионализъм и професионално развитие – $K_{пр}$

Компонентът включва:

- 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 почитеността, 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.

Коментар:

$K_{пр}$ е индекс за професионализма и професионалното развитие. Определя през изследователските въпроси по елементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100,

Изследователски/оценъчни въпроси по елементите на $K_{пр}$:



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.

- Първи елемент: Вход в системата (E_{BC})
 - o Качество на образованието в специалност „Право“
 - Осигурява ли образованието в специалност „Право“ достатъчно правни знания?
 - Получават ли деонтични и ценностни знания, свързани с почтеност?
 - Юридическият стаж на студентите (студентски и държавен), осигурява ли връзка между образованието и практиката?
 - o Публичност при назначенията
 - Знае ли се предварително в разумен срок профилът на бъдещите щатни бройки в отделните магистратури;
 - Спазва ли се срокът за командироване за не-повече от 12 месеца със съгласието и 3?
 - Наличен ли е регистър на командированите магистрати?
 - Спазва ли се срокът за командированите?
 - o Подбор на кадри за съдебната система
 - Публичност на конкурсите –ред за обявяване, предварителна организация, решения.
- Втори елемент: Атестиране E_A
 - o Диверсифицирани ли са оценките по скалата или има концентрация във високата част на скалата?
 - o Унифицирани ли са на критериите за оценяване?
 - o Атестирането на магистратите обвързано ли е с принципа на пропорционалност на оценката между бързина на работата и качество на изготвените актове?
- Трети елемент Кариерно развитие (E_{KP})
 - o Какво е влиянието на оценките от атестирането в процеса;
 - o Какво е влиянието на нравствените качества при кариерно израстване;
 - o Процедурата по повишаване гарантира ли спазване на конкурсното начало?
 - o Участват ли гражданите при назначаването на върховните длъжности в съдебната система и тяхното участие има ли влияние върху процеса?

На всеки един от елементите е дадена тежест от 1 до 3, като 3 е с най-висока

E _{BC}	E _A	E _{KP}
3	1	2



$$K_{\text{пи}} = \frac{3E_{\text{вс}} + E_{\text{а}} + 2E_{\text{кр}}}{6}$$

Стойността на компонента, изчислена през експертно оценените му елементи се верифицира, чрез сравняване с резултати на зададен въпрос във фокус групи от магистрати, преподаватели по право, студенти по право. При получаване на големи разминавания се приемат коригиращи мерки, включително с рефериране на външни оценки. По отношение на гражданското участие за верификация се използват фокус групи от представители на НПО, активни в областта на съдебната система граждани, както и on-line анкета.

Методи на изследване

Качествени методи:

- Документално проучване. След определяне на изчерпателен списък от документи, имащи определящо значение за професионализма и професионалното развитие, както и на елементите, неразделна част от компонента, ще бъде извършен преглед и определена взаимовръзката между тях, извлечена полезната информация и отнесена към съответния елемент на компонента;
- Фокус групи, по стандартизиран въпросник. Обобщените отговори на зададените въпроси дават задълбочена информацията за цялостната оценка на качеството на образованието, професионалното развитие. Фокус групи на студенти, преподаватели, магистрати, националния институт по правосъдието. Дискусията с по-широк кръг заинтересовани страни по изготвените първоначални варианти на оценките, изводите и препоръките чрез on-line анкета ще подпомогне изработването на по-прецизна и качествена оценка.

Количествени методи

- Набиране на количествена информация за анализ резултатите от конкурсите за обявените длъжности в районните, окръжните и административните съдилища и в прокуратурите, както и от конкурсите за повишаване в длъжност. Където е възможно ще бъдат събрани данни в динамични редове, а не само стойности на отделните резултати.

Източници на информация:

Публична информация от юридическите факултети;

Агенция по акредитация по отношение на акредитираните юридически програми;

Въпросници за вход в 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.

Атестационни документи

Решения на Комисиите по конкурсите и атестирането за резултатите от конкурсите за обявените длъжности в районните, окръжните и административните съдилища и в прокуратурите.

Протоколи на ВСС;

Страниците на органите на съдебната власт.

Оценката се формира за всеки от компонентите по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на .;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий; ;

Етични стандарти – K_{ec}

Компонентът отчита наличието на установена и оповестена рамка от етични стандарти:

- Прилага се 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;
- Дисциплинарна политика в съдебната система – брой искания до ВСС за откриване на дисциплинарно производство срещу магистрат; брой заведени дисциплинарни преписки във връзка с кодекса за етично поведение и/или компоненти от него, и/или етични стандарти; Брой влезли в сила дисциплинарни наказания; евентуално – общ брой дисциплинарни наказания (плюс налаганите от адм. ръководители) и съотношение към жалбите в съда и отменени дисциплинарни решения;
- Наличие на система за преглед и развитие на етичната рамка.

Коментар:

K_{ec} е индикатор на етичните стандарти. Определя се през изследователските въпроси по елементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100.

Изследователските въпроси за оценка на прилагането на установената рамка от етични норми и стандарти основно през дисциплинарната практика, последователното и независимо прилагане на етичните изисквания в дисциплинарната практика.



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.

- Първи елемент на индикатора Прилагане на рамката от етични правила и стандарти (Е_{ПРЕП}):
 - Налице ли е установена практика за поставяне на рамката от етични норми и стандарти за съдебната система като водеща в работата на ВСС?
 - Практиката на ВСС непротиворечива и последователна ли е?
 - Органите по чл.312, чл.1¹ от ЗСВ имат ли разработени и приложими правила за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител по отношение неспазването на Единния Кодекс за етично поведение на българските магистрати? Те публикувани ли са?
- Вторият елемент на този компонент на индекса Дисциплинарна практика (Е_{ДП})
 - Какво е съотношението на исканията за откриване на дисциплинарни производства във връзка с ЕКПБМ и откритите дисциплинарни производства в същата връзка? Аргументирани ли са отказите за откриване на дисциплинарни производства?
 - Какво е съотношението на решенията за налагане на дисциплинарни наказания към отменените от Съда такива?
- Трети компонент: Наличие на система за преглед и развитие на етичната рамка (Е_{ПРЕП}):
 - Налична ли са непротиворечиви указания в нормативната база и съответните и правила за прилагане?
 - Регламентирана ли и развива ли се система от органи, ангажирани с прегледа и развитие на системата от етични правила?
 - Публикувани ли са доклади, резюмета и/или информация за проведени прегледи на етичната рамка и предложения за нейното развитие.

На всеки един от елементите е дадена тежест от 1 до 3, като 3 е с най-висока

Е _{ПРЕП}	Е _{ДП}	Е _{СРЕП}
3	2	1

$$К_{\text{ПИ}} = \frac{3E_{\text{РО}} + 2E_{\text{УГ}} + E_{\text{ПРЕП}}}{6}$$

¹ съответния административен ръководител; по-горестоящ административен ръководител;3. Инспектората към Висшия съдебен съвет; министъра на правосъдието



Стойността на компонента, изчислена през експертно оценените му елементи се верифицира, чрез сравняване с резултати на зададен въпрос във фокус групи от магистрати. При получаване на големи размивания се приемат коригиращи мерки, включително с рефериране на външни оценки. По отношение на гражданското участие за верификация се използват фокус групи от представители на НПО, активни в областта на съдебната система граждани, както и on-line анкета.

Методи на изследване

Качествени методи:

- Документално проучване. След определяне на изчерпателен списък от документи, имащи определящо значение за прилагането на рамката от етични правила, ще бъде извършен преглед и определена взаимовръзката между тях, извлечена полезната информация и отнесена към съответния елемент на компонента;
- Фокус групи, по стандартизиран въпросник от магистрати, ИВСС, ВСС и ангажирани граждани. Обобщените отговори на зададените въпроси дават задълбочена информацията за цялостната оценка на прилагането на етичната рамка, адекватността на дисциплинарната политика в органите на СВ. Дискусията с по-широк кръг заинтересовани страни по изготвените първоначални варианти на оценките, изводите и препоръките чрез on-line анкета ще подпомогне изработването на по-прецизна и качествена оценка.

Количествени методи

- Набиране на количествена информация за анализ на публична информация за подадени искания за започване на дисциплинарни производства, открити ДП, решения за налагане на дисциплинарни наказания, обжалвания в съда на наложените ДН, решения на Съда във връзка с ДП. Където е възможно ще бъдат събрани данни в динамични редове, а не само стойности на отделните резултати.

Източници на информация:

Доклади за работата на ИВСС

Доклади за работата на ВАС

Доклади за работата на ВКС

Доклади за работата на Прокуратурата;

Протоколи на от заседание на ВСС;

Страниците на органите на съдебната власт.



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

Общественото доверие в съдебната система – K_{од}

Компонентът отчита приноса на прилагане на правната рамка и функционирането на системата за формиране и поддържане на общественото доверие в съдебната система:

- Прозрачност и отчетност на системата (Епо)
- 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 Епи;
- Възприемане на гражданите за интегритета на СС Еви;
- Ниво на общественото доверие в органите на съдебната власт. Ед

Коментар:

K_{од} е индикатор на общественото доверие в системата. Определя се през изследователските въпроси по елементи и поделементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100.

Изследователските въпроси за определяне стойността на компонента са през оценка на изследователските въпроси, които по елементите са както следва:

- По първи елемент Епо:
 - Степен, до която органите на СВ предоставят на обществеността полезна, своевременна и разбираема информация – резултати от фокус-групи и on-line анкета;
 - Отчетите на органите на съдебната власт са редовни, публично достъпни, разбираеми за по-широката публика- експертна оценка с документално проучване, верификация през фокус-групите и on-line анкета;
 - Предоставянето на информация както на участниците в съдебното производство, така и за изследователи и широка публика е лесно достъпно и ориентирано към потребителя – експертна оценка с документално проучване, верификация през фокус-групите и on-line анкета;
 - Отчетите на органите на съдебната власт са обективни и събуждат доверие в дейността на отчитащия се орган – експертна проверка и фокус групи.
- По втори показател Епи:



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.

- Продължителност на решаване на делата спрямо международните стандарти-експертна оценка;
- Осигуряване на равен достъп до правосъдие по отношение на натовареността на органите на СВ: сравнителна експертна оценка по отношение на натовареността на системата, отразяваща се върху срокът за решаване на делата-експертен анализ;
- По показател Еви се оценява през анкета възприятието на гражданите за :
 - Независимостта на магистратите;
 - Безпристрастност;
 - Неподкупност;
 - Благоприличие;
 - Трудолюбие и усърдие;
 - Вежливост и толерантност
 - Справедливост.
- По показател Ед през анкетно проучване ще се оценява в каква степен гражданите вярват на всеки от органите в съдебната система.

На всеки един от елементите е дадена тежест от 1 до 4, като 4 е с най-висока.

Е _{по}	Е _{пи}	Е _{ви}	Е _д
4	1	3	2

$$К_{пи} = \frac{4Е_{по} + Е_{пи} + 3Е_{ви} + 2Е_{д}}{10}$$

Стойността на компонента, изчислена през експертно оценените му елементи се верифицира, чрез сравняване с резултати на зададен въпрос във фокус групи от преподаватели по право, студенти по право, представители на НПО и активни граждани. При получаване на големи разминавания се приемат коригиращи мерки, включително с рефериране на външни оценки. По отношение на гражданското участие за верификация се използват фокус групи от представители на НПО, активни в областта на съдебната система граждани, както и on-line анкета.

Методи на изследване

Качествени методи:



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.

- Документално проучване. След определяне на изчерпателен списък от документи в т.ч. и изследвания отразяващи общественото възприемане и доверие в съдебната система, за елементите, за които е посочено, че ще бъде извършено документално проучване. Експертната оценка се формира в скала от 1 до 10.
- Фокус групи, по стандартизиран въпросник. Обобщените отговори на зададените въпроси дават задълбочена информацията за цялостната оценка на качеството на образованието, професионалното развитие. Фокус групи на студенти, преподаватели, магистрати, националния институт по правосъдието. Дискусията с по-широк кръг заинтересовани страни по изготвените първоначални варианти на оценките, изводите и препоръките чрез on-line анкета ще подпомогне изработването на по-прецизна и качествена оценка.

Количествени методи

Източници на информация:

Публична информация от органите на Съдебната власт;

Отчетни доклади на ВАС, ВКС, Главния прокурор;

EU justice scoreboard 2018

Страниците на органите на съдебната власт.

Оценката се формира за всеки от компонентите по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на.;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий; ;



МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ФОРМИРАНЕ НА ИНДЕКСА НА ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Основни положения

Методологията за формиране на **Индекса на интегритета в съдебната система** определя източниците на информация, процедурите, последователността и периодичността за събиране на информацията, правилата за измерване параметрите на критериите, както и математическите правила за формиране на ИИСС. Предвидени са и контролни индикатори, чрез които да бъде верифицирана достоверността на информацията. Методиката за оценяване се реализира като бъдат отчетени конкретните стъпки, изпълнени при оценяването. Анализите по всеки от индикаторите, обект на се извършва на основа на ясно формулирани оценъчни въпроси, с помощта на които да бъде оценен напредъка.

Определя през изследователските въпроси по елементи и поделементи на индикатора. Неговата максимална стойност е 100,

Цели на **Индекса на интегритета в съдебната система**:

- Определяне на устойчиви индикатори за мониторинг на състоянието на интегритета в съдебната система;
- Осигуряване на възможност за по-ефективно планиране на мерките, свързани с подобряване на интегритета в съдебната система;
- Повишаване на общественото доверие.

Методи за анализ на събраната информация

Методите за анализ на събраната информация ще включват:

- Количествени методи:
 - Количествен анализ: Оценка на стойността на индикаторите. Където е възможно ще бъдат анализирани събраните данни в динамични редове, а не само стойности на отделните индикатори за конкретна година. Прегледът на развитието на индикаторите във времето обаче развитието на някои специфични тенденции, които ще бъдат анализирани. Данните ще бъдат представени в подходящ графичен вид, така че в максимална степен да демонстрират ключовите тенденции и да подкрепят изготвените оценки;
 - Емпирични проучвания



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.

- Качествени методи:
 - Експертна оценка:
 - Оценка на ключови промени в политиката и нормативната уредба в областта на регионалното развитие;
 - Въз основа на прегледа и изводите по отделните индикатори ще бъдат формирани обобщените оценки.
 - Качествен анализ: Ще бъде използван за изследване на качеството на изпълнение на приоритетите и оценка на възможността за постигане на поставените цели.
 - Консултиране на предварителните резултати от оценяването.

Процедури за измерване на ИИСС

Индексът на интегритета в съдебната система се състои от 5+ обособени индикатора/индекса за всеки от определените компоненти. Общият индекс се определя въз основа на отделните компоненти, като всеки от тях участва в ИИСС с определена тежест.

Съответно на тези три аспекта ИИСС ще се състои от следните компоненти:

- Индекс на правна и институционална рамка
- Индекс на организация на съдебната система
- Индекс на професионализма и професионалното развитие
- Индекс на рамка от етични стандарти
- Индекс на обществено доверие

Формулата за изчисляване на ИИСС се базира на равни тегла на отделните елементи.

$$\text{ИИСС} = \frac{aK_{\text{пн}} + bK_{\text{о}} + cK_{\text{пр}} + dK_{\text{е}} + f\partial K_{\text{од}}}{15},$$

където ИИСС е **индекса на интегритета в съдебната система** за съответната година и представлява число от 0 до 100; *a, b, c, d* и *f* са теглата на определените елементи, определени след консултациите със заинтересованите страни съответно:

<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>f</i>
5	1	4	3	2



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.

По отношение на получените стойности се приема, че стойности:

- **АА** от 76 до 100 са високо ниво на интегритет;
- **А** от 56 до 75 над средно ниво на интегритет;
- **ББ** от 45 до 55 – средно ниво на интегритет ;
- **Б** 26 до 45 – под средно ниво на интегритет;
- **В** до 25 – ниско ниво на интегритет качество;

Методиката изисква след получаване на резултатите и тяхното обсъждане в екипа за оценка, индексът на интегритет на съдебната система да бъде широко представен за обсъждане сред заинтересованите страни.

Обратната връзка от обсъждането следва да бъде неразделна част от доклада за определяне на ИИСС и да послужи за актуализация на методиката с осигуряване на проследяване на проследимост на промените върху резултатите.