

# **АКТУАЛИЗИРАНА СТРАТЕГИЯ**

## **ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА**

### **Съдържание**

- I. Предговор**
- II. Обща цел (Визия)**
- III. Стратегически и специфични цели**
- IV. SWOT анализ**
- V. Принципи на стратегията**
- VI. Механизми за осигуряване прилагането на Стратегията и общественото участие**
- VII. План за действие/Пътна карта**

## Предговор

Настоящият документ представлява актуализация на приетата от Министерския съвет през 2010 г. Стратегия за продължаване на съдебната реформа в условията на членство в Европейския съюз.

Необходимостта от изработването на тази актуализирана Стратегия следва както от началото на новия програмен период, поради което повечето от мерките в Стратегията от 2010 г. имаха хоризонт до 2014 г., така и от развитието през последните 4 години. Част от реформите, предвидени в Стратегията от 2010 г. бяха реализирани. Същевременно динамиката на събитията през последните 4 години постави на дневен ред нови проблеми и в професионалната общност бяха предложени и някои нови решения.

В своя доклад от януари 2014г. по Механизма за сътрудничество и оценка Европейската комисия (ЕК) също препоръчва актуализиране на Стратегията. Тази препоръка следва логично от множеството нови въпроси, констатации и препоръки, които се правят в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка в последните 4 години. Важна е и динамиката в развитието на политиките в областта на правосъдието и вътрешния ред на ЕС и създаването на ред нови аналитични и диагностични инструменти и проблемите, които се поставят на дневен ред във връзка с тяхното прилагане.

Необходимостта от актуализация следва и от Резолюция 1915/2013 г. на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, с която постмониторинговия диалог с България беше продължен и бяха направени ред важни констатации и препоръки. Фактор са и решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Отчитайки тези фактори, работата по тази актуализация започна още през 2013 г. и беше продължена от три правителства до сега. Важно е да се подчертае, че актуализацията на документа продължава усилията от последните 4 години и предлага мерки за надграждане на постигнатите до момента резултати в сектора, като същевременно отчита и ситуационната проблематика, възпрепятстваща извършването на ефективни реформени действия. В този смисъл актуализацията има за цел да доразвие приложената само от части Стратегия за съдебна реформа от 2010 г., обгръщайки по-широк набор от въпроси.

При разработването ѝ са взети предвид редица стратегически документи, сред които: международните стандарти и документи на Съвета на Европа и Европейския съюз, препоръките към България в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, становищата на Венецианската комисия, Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 - 2020 г., Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето, Стратегията за развитие на Националното бюро за правна помощ за периода 2014 – 2019 г., Основни насоки за дейността на Националния институт на правосъдието (2014-2020 г.) и др.

Актуализираната Стратегия е с хоризонт от 7 години за осъществяване на реформите, синхронизирайки се с програмния период за подкрепа по линия на структурните фондове на ЕС.

### Обща цел на Стратегията (Визия)

Общата цел на Стратегията е в рамките на следващите седем години, разчитайки на ресурсите и възможностите, произтичащи от нашата принадлежност към Европейския съюз и Съвета на Европа, както и на вътрешното демократично съзряване на гражданското общество и професионалната общност в България, да надгради усилията за модернизация на съдебната власт и да завърши реформата ѝ като:

- Постигне действени гаранции за независимост на съда и съдебната власт
- Осигури добро управление на органите на съдебната власт и висока ефективност на тяхното функциониране
- Разгърне потенциала на човешкия ресурс на съдебната власт и гарантира високата мотивация, компетентност и социална отговорност на съдиите, прокурорите и следователите
- Реализира модерна и ефективна наказателна политика чрез необходимите институционални и нормативни реформи
- Осигури пълноценно право на справедлив процес на всеки гражданин и ефективна защита на правата на човека

И по този начин:

- Осигури европейски стандарт на правосъдие на физическите и юридическите лица
- Превърне съдебната власт в ефективен гарант за върховенството на закона и оздравяването на държавното управление и институциите в страната ни

## **I. СТРАТЕГИЧЕСКИ И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ**

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1:** ГАРАНТИРАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДА И НА ДРУГИТЕ ОРГАНИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ ЕФЕКТИВНИ МЕРКИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯ, ПОЛИТИЧЕСКИ И ИКОНОМИЧЕСКИ НАТИСК И ДРУГИ ЗАВИСИМОСТИ

**Специфична цел 1:** Преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет

- 1.1.1 Преструктуриране на Висшия съдебен съвет (ВСС) така, че решенията по кариерни и дисциплинарни въпроси за съдии да се вземат от колегия, включваща мнозинство от съдии, избрани от съдии, а за прокурори и следователи – от колегия на прокурорите и следователите.
- 1.1.2 Пряк избор на членовете на професионалната квота във ВСС, провеждан на съответните общи събрания при гарантирана тайна на вота.
- 1.1.3 Мерки за засилване на отчетността на членовете на професионалната квота и участие на по-широк кръг магистрати в работата на ВСС чрез преминаване към модел на ВСС, заседаващ на сесии, подпомаган от постоянно действащи комисии към него, съставени от командировани за целта магистрати.
- 1.1.4 Създаване на ефективни нормативни и организационни гаранции за прозрачността на процеса по номиниране и избор на парламентарната квота във ВСС и нейния обществен характер, осигуряващи избор на авторитетни личности, широко подкрепени от професионалната общност към която принадлежат.
- 1.1.5 Обществена дискусия за необходимостта от други промени в модела на ВСС, включително за:
  - обществените механизми за контрол върху парламентарната квота и необходимостта нейният размер да бъде намален така, че да не крие риск за доминиране над професионалната;
  - механизми за контрол от страна на магистратските общности върху професионалната квота;
  - промени в статуса на председателите на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор.
- 1.1.6 Ежегодно изготвяне и обсъждане на доклади за независимостта на съдебната власт. Формулиране на мерки по констатираните проблеми от отговорните институции.

**Специфична цел 2:** Съдийското самоуправление като ефективно средство за ограничаване възможностите за административни форми на влияние върху независимостта на съда и повишаване на отговорността и ефикасността на администрирането на съдилищата

- 1.2.1 Разширяване на правомощията на общите събрания на съдиите в процеса на администриране на съдилищата и номинирането и/или избор на председателите, заместник-председателите и председателите на отделения.
- 1.2.2 Ефективно утвърждаване на съответствието на статуса на председателите на съдилищата с принципа „първ сред равни“ чрез включване на съдиите при упражняване на организационните правомощия на председателите.

- 1.2.3 Пряк избор от общите събрания на всяка от магистратските професии на персоналният състав на постоянните комисии към ВСС и комисиите за провеждане на конкурсите за преместване и повишаване.
- 1.2.4 Включване в приеманите от общото събрание на съдиите годишни отчетни доклади на съдилищата на специален раздел за независимостта на съда, съдържащ анализ и коментар на всички случаи на опит за упражняване на влияние върху съда, направените отводи, подадените сигнали и резултатите от извършените регулярни или извънредни инспекции, включително от Инспектората към ВСС. Аналогична мярка по отношение на прокуратурата и НСЛС.

**Специфична цел 3: Систематична политика за превенция на корупцията в съдебната власт**

- 1.3.1 Интегрирана политика за предотвратяване на конфликта на интереси и корупцията в рамките на съдебната власт и преосмисляне на досегашната законова рамка. Електронни регистри за деклариране на разширен кръг обстоятелства, включително фактически съжителства, принадлежност към организации с непубличен характер и др.
- 1.3.2 Изграждане на помощно звено „Интегритет“ към етичната комисия на ВСС, натоварено с периодични проверки по утвърдена методология на магистратите и съдебната администрация за наличие на про-корупционни фактори.
- 1.3.3 Въвеждане на механизми за ефективно приложение на правилата на съдебната етика от съдиите, прокурорите и следователите и от страна на ВСС.
- 1.3.4 Въвеждане на механизми за бързина, обективност и отчетност на провежданите разследвания срещу магистрати и създаване на действени гаранции, че разследванията не се използват за формиране на зависимост у разследваните, включително въвеждане на шест месечни доклади от главния прокурор до ВСС относно такива разследвания.
- 1.3.5 Премахване на административната преценка при формиране на допълнителното материално стимулиране на магистратите.
- 1.3.6 Ограничаване на командироването на магистрати.
- 1.3.7 Изработване на стандарт за сигурност на информационните технологии, използвани в съдебната власт.
- 1.3.8 Създаване на гаранции за сигурност и прозрачност на процеса по разпределение на делата на случаен принцип и по определяне на персоналният състав на отделните съдебни състави.
- 1.3.9 Изграждане на капацитет на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) да следи за системни корупционни фактори в работата на органите на съдебната власт.
- 1.3.10 Изготвяне на ежегодни доклади от ВСС за наличие на данни за корупция и оценка на ефективността на мерките за борба с нея и публичното им обсъждане.

**Специфична цел 4: Укрепване на етичната регулация**

- 1.4.1 Оценка на съществуващия институционален модел за регулиране на професионалната етика и въвеждане на по-ефективни механизми за превенция на етични конфликти и уеднаквяване на практиката.
- 1.4.2 Разработване и обсъждане на отделни правила за професионална етика за съдиите и прокурорите и следователите със засилено участие на съответните професионални общности.
- 1.4.3 Засилване обучението на магистратите по правилата за етично поведение и въвеждане на задължително обучение като последица при допуснати нарушения на изискванията за професионална етика.

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2: ЧОВЕШКИЯТ КАПИТАЛ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – ОСНОВЕН РЕСУРС И ФОКУС НА РЕФОРМАТА: СТАТУС НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ**

**Специфична цел 1: Реформа на юридическото образование и стажовете като гаранция за висока входяща квалификация и мотивация на човешкия капитал на съдебната власт**

- 2.1.1 Осъвременяване на държавните изисквания към преподаваните дисциплини в юридическите факултети.
- 2.1.2 Въвеждане на нови форми на работа със студентите, ориентирани към придобиване на необходими за практиката умения, повишаване на тяхната социална компетентност и ангажираност.
- 2.1.3 Превръщане на стажовете по време на следването и след дипломиране в реална форма на практическа подготовка.
- 2.1.4 Превръщане на теоретико-практическия изпит за придобиване на правоспособност в реална проверка на практическите умения.

**Специфична цел 2: Гарантиране на доверието в конкурсите за назначаване и повишаване на магистрати**

- 2.2.1 Оценка на организацията и методиката на провеждане на конкурсите и факторите за недоверие в тях; приемане на предложения за подобряване на организацията и методиката на конкурсите, включително гаранции за единен стандарт при събеседванията.
- 2.2.2 Въвеждането като част от първоначалните конкурси за назначаване на съдии и прокурори и атестациите за придобиване на несменяемост на познанията по професионална етика и оценка на развитието на личността, включително общата и правна култура, правосъзнанието и индивидуалната независимост на кандидатите.
- 2.2.3 Провеждане на централизирани конкурси от комисии, определени по материя.
- 2.2.4 Членовете на комисиите да се назначават по списък, одобрен от общото събрание на съответната колегия от ВКС и ВАС.
- 2.2.5 Въвеждане на изисквания за професионалната подготовка и опит на магистратите в конкурсните комисии.
- 2.2.6 Ограничаване на първоначалното назначаване до не повече от 20% от свободните бройки и до подходящо инстанционно ниво, както и осигуряване на необходимата допълнителна квалификация.

**Специфична цел 3: Устойчиво повишаване на качеството на дейността на Националния институт за правосъдие (НИП) и утвърждаване на достиженията му**

- 2.3.1 Усъвършенстване на първоначалното обучение и надграждане ролята на магистратите-наставници.
- 2.3.2 Разширяване тематиката и формите на обучение и целевите групи и въвеждане на нови програми за задължително обучение.
- 2.3.3 Подобряване на системата за непрекъснато идентифициране на потребностите от обучение в рамките на отделна структура на съдебната власт или съдебен регион. Разработване на ефективна система за оценка на качеството на всеки обучителен курс.

- 2.3.4 Внедряване на система за управление на качеството и дългосрочна програма за организационно развитие, включително подобрене на организационно-управленската структура при гарантиране програмната самостоятелност на НИП.
- 2.3.5 Развиване на система от мерки за стимулиране и наблюдение на усъвършенстването на правната квалификация на прокурорите и съдиите и гаранции за участието им в обученията.

**Специфична цел 4: Ефективни атестации, основани на еднакъв комплексен стандарт, който оценява в дълбочина всички аспекти от работата на съдията, прокурора, следователя**

- 2.4.1 Оценка на практиката по провеждане на атестация за придобиване статут на несменяемост.
- 2.4.2 Въвеждане на специфични правила и механизми за атестиране за съдиите, съответно прокурорите и следователите, съобразени със спецификата на тяхната роля, както и с мерките за реорганизиране на прокуратурата и следствието, включително чрез засилване на ролята и отговорността на административните ръководители в системата на прокуратурата и следствието.
- 2.4.3 Въвеждане на централизирано атестиране. Обсъждане на модел, предвиждащ комисии, съставени от командировани за целта съдии и прокурори към съответната колегия на ВСС.
- 2.4.4 Регламентиране на изисквания за необходимите качества на членовете на централните атестационни комисии (за съдии и прокурори) и избора им от общите събрания.
- 2.4.5 Утвърждаване на обективното отчитане на качеството на работа на основата на анализ на качеството на всички постановени актове и пълна информация за другите професионални дейности на магистратите чрез съответни промени в методиката за атестиране.
- 2.4.6 Въвеждане на методи за оценяване мотивираността на атестираните магистрати и разработването на система от подпомагащи мерки за повишаването на мотивацията и справянето с различни предизвикателства, свързани с работата. Въвеждане на основата на анализ на постановените актове и на самооценката на атестирания на система от мерки за идентифициране на необходимостта от индивидуалното му обучение и за включването му в подходящи форми за продължаващо обучение и усъвършенстване на професионалната му квалификация.
- 2.4.7 Въвеждане на индивидуален план за лично развитие на всеки съдия, прокурор и следовател като част от атестирането му, в който да бъдат конкретизирани намеренията и задълженията му за допълнителна квалификация по определен проблем или правна материя и за включване при необходимост на системата от подпомагащи мерки.

**Специфична цел 5: Въвеждане на принципите на справедливия процес в дисциплинарните производства спрямо магистрати**

- 2.5.1 Създаване на централизирана дисциплинарна комисия към всяка от колегията във ВСС, съставена от командировани за целта магистрати, избрани от съответните общи събрания.
- 2.5.2 Консултации за изработване на проект за реструктуриране на дисциплинарното производство с цел удовлетворяване на международните стандарти и препоръки и гарантиране на реалния му състезателен характер, например чрез предвиждане дисциплинарната процедура да се провежда пред ВКС, който да бъде определен като единствено компетентен да налага дисциплинарни наказания на магистратите или пред пряко избрана дисциплинарна колегия.



- 2.5.3 Въвеждане на възможности за търсене на дисциплинарна отговорност на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор.

**Специфична цел 6: Предвидими правила за определяне на възнаграждението**

- 2.6.1 Гаранции за автоматична актуализация на възнаграждението на магистратите чрез предвиждане на механизъм на обвързване със средномесечното възнаграждение в публичната сфера и предвиждане на съответните бюджетни провизии.
- 2.6.2 Премахване на елементите на индивидуалната преценка при определянето на допълнително трудово възнаграждение в органите на съдебната власт и тяхната администрация чрез законоустановеност на вида и размера им.
- 2.6.3 Оценка на формите на поощрения и предложения за тяхното развитие.

**Специфична цел 7: Отчитане становището на съдиите, прокурорите и следователите в процеса на администриране на съдебната власт**

- 2.7.1 Периодични проучвания на мненията на съдиите, прокурорите и следователите по въпросите на администрирането на съдебната власт и представяне на резултатите на публично обсъждане.

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3: ЕФЕКТИВНО АДМИНИСТРИРАНЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ****Специфична цел 1: Управление, основано на знанието – капацитет за изследвания, свързани с управлението и работата на органите на съдебната власт**

- 3.1.1 Изграждане на методологическо експертно звено, което да осигурява единство и надеждност на статистиката за работата на органите на съдебната власт и досъдебното производство.
- 3.1.2 Развитие на капацитет в НИП за провеждане на теоретични и емпирични изследвания в областта на криминологията, включително критическите изследвания на наказанията и техните алтернативи, социологията, статистиката, психологията, организационното развитие, информационното и компютърно осигуряване, съдебните иновации и др. за нуждите на администрирането и развитието на органите на съдебната власт.
- 3.1.3 Повишаване на аналитичния капацитет на ВСС в областта на планиране и администриране на съдебната власт – аналитични звена за оценка на натовареност, достъпа до правосъдие, професионалната квалификация на кадрите и др.

**Специфична цел 2: Регулране на натовареността на магистратите и на структурите на съдебната власт**

- 3.2.1 Въвеждане на постоянен механизъм за измерване тежестта на отделните видове дела и преписки и допълнителните служебни задължения.
- 3.2.2 Въвеждане на механизъм за определяне на норма на натовареност на магистратите и на съдебната администрация и равномерно разпределение на делата и преписките в рамките на отделните структури на съдебната власт и интегрирането му с другите процеси на планиране (по 3.3 и 3.4).
- 3.2.3 Стандарт за условия на труд в съдилищата и прокуратурите.
- 3.2.4 Пакет от мерки за намаляване на натовареността, включително с помощта на облекчаване на процедурни правила, засилено използване на алтернативни форми за решаване на спорове и въвеждане на електронно правосъдие.

**Специфична цел 3: Бюджетът на съдебната власт – инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа**

- 3.3.1 Въвеждане на програмно бюджетирание за всяка структура от институциите на съдебната власт и ориентиране на бюджета към постигане на резултати и обвързване на финансирането със заложените цели, дейности, натовареност и обективна оценка на разходите по видове преписки и дела така, че да се постигне адекватно финансиране на правораздаването като основна държавна функция.
- 3.3.2 Дефиниране и периодично обновяване на цели и индикатори за изпълнение в партньорство между ВСС, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите и гражданското общество, както и периодично обновяване на оценката на разходите по видове дела.
- 3.3.3 Въвеждане на ефективни мерки за децентрализация на планирането и изпълнението на бюджета, обвързани с изисквания за повишена прозрачност, публичност и отчетност на резултатите и изпълнението на целите и планирането на разходите и дейността на всяка структура на съдебната власт в съответствие с локално планирани приоритети.

- 3.3.4 Тримесечна и годишна отчетност за изпълнението на целите (по 3.3.2 и 3.3.3) и постигането на резултати; периодична външна оценка („Доклад за състоянието на съдебната власт“).

**Специфична цел 4: Въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране**

- 3.4.1 Стандарт и система от мерки за оценката на достъпа до правосъдие на гражданите и юридическите лица.
- 3.4.2 Създаване на специализирана географско-информационна система (ГИС), включваща инструменти за анализ и мониторинг на факторите, свързани със социално-икономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата.
- 3.4.3 Оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта.
- 3.4.4 План за развитие на човешкия ресурс, обвързан с програмното бюджетиране, на основата на който да се съставя и актуализира план за ритмичното провеждане на конкурсите в съдебната власт.
- 3.4.5 Оценка на ефективността на структурите за специализирано правосъдие (системата на административните съдилища; военните съдилища; специализираните наказателни институции).
- 3.4.6 Въвеждане на механизъм за постоянна оценка на ефекта от приложението на ГПК, НПК и АПК.
- 3.4.7 Наблюдение на продължителността на делата и преписките и анализ на възможностите за повишаване на ефективността на разглеждането им.
- 3.4.8 Механизъм за анализиране на въздействието на проектите за законодателни изменения върху натовареността на органите на съдебната власт и утвърждаването на прилагането му за всички законопроекти, които биха имали въздействие върху съдебната власт, чрез включването му като задължителна част от съгласувателната процедура по приемането на нормативните актове.

**Специфична цел 5: Електронно правосъдие**

- 3.5.1 Изграждане на оперативен капацитет за осигуряване процесите на поетапно въвеждане и прилагане на е-правосъдие в сектор „Правосъдие“.
- 3.5.2 Надеждна и сигурна е-комуникация между органите на съдебна и изпълнителна власт, граждани и бизнес. Централизиране на ресурсите чрез използване на държавния хибриден частен облак (ХЧО).
- 3.5.3 Равнопоставен и максимално близък до гражданите и бизнеса достъп по електронен път до е-правосъдие и е-управление и превръщането му в предпочитан пред традиционния, ползващ документи на хартиен носител.
- 3.5.4 Оперирание с електронно съдържание от страна на на служители и магистрати чрез преминаване от използването и водене на документи и дела на хартиен носител към електронни такива и нормативно обезпечаване за тяхното използване в съответствие с приетите стратегически документи в сектора.
- 3.5.5 Достъп и комуникация между регистрите само по електронен път при предоставяне на гражданите и бизнеса на комплексно административно обслужване (КАО).

**Специфична цел 6: Развитие на отделните институции на съдебната власт**

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

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4: МОДЕРНА И ЕФЕКТИВНА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА****Специфична цел 1: Актуализация на наказателната политика**

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

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

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

**Специфична цел 3: Ефективна прокуратура**

- 4.3.1 Независим експертен мониторинг в рамките на механизма за сътрудничество и оценка на ЕК за състоянието и ефективността на Прокуратурата на Република България (ПРБ), факторите за политическо, йерархично и друго неправомерно влияние в нея, както и формите на злоупотреба с прокурорски правомощия.

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

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

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

#### **Специфична цел 5: Експертизи**

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

#### **Специфична цел 6: Пенитенциарна реформа**

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

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 5: ГАРАНЦИИ ЗА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА, ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА, ДОСТЪПА ДО ПРАВОСЪДИЕ И ХУМАННОСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО**

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

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

**Специфична цел 2: Пряка конституционна жалба**

- 5.2.1 Изработване на конституционни и законодателни промени за въвеждане на пряката конституционна жалба след гражданска и експертна дискусия, обосноваващи предпоставките и необходимостта от разширяване на достъпа до конституционно правосъдие.

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

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



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

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

**Специфична цел 5: Съдебни такси**

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

**Специфична цел 6: Възстановително правосъдие**

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

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

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

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 6: ПОВИШАВАНЕ НА ДОВЕРИЕТО КЪМ СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ ОБЩЕСТВЕНО УЧАСТИЕ И ПРОЗРАЧНОСТ**

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

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

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

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

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

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

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

- 6.4.1 Периодични проучвания на общественото мнение за съдебната власт и удовлетвореността на гражданите, които са се обръщали към нейни структури.
- 6.4.2 Годишен доклад за прозрачността на съдебната власт.
- 6.4.3 Въвеждане на модели за активен диалог между органите на съдебната власт и различните общности.
- 6.4.4 Публикуване онлайн на актовете на органите на съдебната власт в единен формат, позволяващ машинна обработка на данните.
- 6.4.5 Повишаване комуникативността на актовете на органите на съдебната власт.
- 6.4.6 Периодично проучване на оценката на бизнеса за работата на органите на съдебната власт като елемент от инвестиционния климат в страната и обсъждане на възможни мерки с представителните бизнес-организации.
- 6.4.7 Механизми за насърчаване на алтернативни средства за решаване на делата, като средство за повишаване на доверието и отговорността на гражданите и изграждането на правна култура.

## II. SWOT АНАЛИЗ

(АНАЛИЗ НА ПОЗИТИВИТЕ, НЕГАТИВИТЕ, ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ЗАПЛАХИТЕ)

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| <b>Позитиви</b>                    |   |
| <b>Човешки ресурс</b>              | Съдиите, прокурорите и следователите в голямата си част имат добра обща подготовка и опит. Доколкото има изследвания, те показват наличието на мотивация сред мнозинството от тях. Във все по-голяма степен това важи и за административния персонал. В последното десетилетие в съдебната власт (СВ) се формира ново и динамично поколение магистрати. Този факт е важна отправна за планиране на реформата – компетентността и мотивацията на човешкия ресурс следва да бъдат разглеждани като потенциална двигателна сила за необходимата вътрешна трансформация. Първостепенен приоритет е инвестирането в развитието на квалификацията и мотивацията на работещите в СВ.   |
| <b>Активизация на магистратите</b> | В последните години има явни белези за все по-активното ангажиране на съдии и прокурори с конкретни проблеми на звената, в които работят и общото състояние на СВ. Често на доброволни начала малки групи работят по конкретни проекти, все по-активно участие има в процедурите за назначения, засилва се професионалният дебат по въпроси, свързани със състоянието на СВ, професионални сдружения са на предния фронт на отстояване и дебатване на независимостта ѝ. В тези процеси се оформя автентично вътрешно-професионално лидерство, дефинира се на практика независимостта на съдията и прокурора, формират се консенсуси за нужните промени. Реформата следва да е структурирана така, че да поощрява разширяването на тази тенденция и да създава институционалните и процедурни форми, в които нейното значение за администрирането на СВ да става все по-голямо. Всеки български магистрат следва да има възможност да влияе и участва в администрирането на СВ и да има отговорността да го прави. |
| <b>Значителни инвестиции</b>       | В последните 15 години бяха направени значителни инвестиции в модернизацията на СВ: повишаване на възнагражденията, капацитет за първоначална и продължаваща квалификация, увеличаване броя на съдиите, прокурорите и административните служители, първоначално компютъризиране на работните места, обновяване на сградния фонд и др. Въпреки лошото планиране, липсата на устойчивост и значителната неефективност на тези инвестиции, резултатът от тях е, че като цяло СВ е сред добре материално осигурените публични сектори. В това отношение обаче има някои драматични изключения. Наличието на тези ресурси дава добра изходна база за реформата, която трябва да въведе гаранции за ефективно управление и едновременно да продължи инвестициите, но и да реализира вътрешните резерви.   |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Примери за успешни реформи</b></p>                | <p>В същия 15-годишен период има примери за успешни реформи: създаването на НИП, въвеждането на конкурсното начало, утвърждаването на публичния характер на процедурите за назначения на административни позиции, различни мерки за прозрачност и намаляване на товареността на съдилищата и др. За всяка една от тях обаче могат да бъдат направени уговорки и посочени заплахи за тяхната ерозия. Въпреки това те стоят като ясен пример, че успешните реформи са възможни и дават осезаеми резултати. Приоритет на стратегията е консолидирането и надграждането на тези примери и използването на опита от тях.</p>  |
| <p><b>Обществена подкрепа за реформа</b></p>            | <p>Социологическите допитвания неизменно показват, че българската общественост поставя проблемите на СВ и необходимостта от нейното реформиране като водещ приоритет. Обикновено този факт се разглежда през призмата на недоверието. Същевременно той е ясна индикация за това, че гражданското общество осъзнава необходимостта от реформи. При адекватно информиране на общественото мнение и формиране на политически консенсус около ясна и дългосрочна програма за реформа, тя несъмнено може да разчита на обществена подкрепа. За да реализира този потенциал, Стратегията разчита на изследвания на общественото мнение и широко застъпване на дискусиите и формите на повишаване на отчетността и гражданското участие.</p>  |
| <p><b>Част от правовото пространство на ЕС и СЕ</b></p> | <p>Българската съдебна власт е част от правовото и институционално пространство на Европейския съюз и Съюза на Европа. Това означава наличие на детайлна рамка от стандарти и препоръки, както и на институционални мотивиращи фактори за реформа. Българските магистрати прилагат европейско законодателство, обучават се и работят със свои европейски колеги. Стратегията има за основна цел да ориентира процеса на реформи към прилагане на наличните стандарти на ЕС и СЕ.</p>   |
| <p><b>НЕГАТИВИ</b></p>                                  |  |
| <p><b>Корупция</b></p>                                  | <p>Корупцията е проблем на държавното управление в България по принцип. Става дума не просто за висок фон от индивидуални икономически мотивирани корупционни актове, а за трайно съществуване на ешелонирани модели на системна злоупотреба с публични правомощия, насочени към власт и подмяна на публичния ѝ характер. Корупцията в СВ е особено чувствителен проблем, тъй като именно нейните институции са призвани да бъдат имунна система за съпротива на корупцията в останалите обществени сектори. Същевременно структурните фактори за обособяване на СВ създават специфични условия за вкореняване на корупцията. Важно е да се подчертае, че всяко ограничаване на независимостта на съда е форма на неправомерно влияние и корумпира процеса на упражняване на съдебната власт. На практика формите на неправомерно влияние и стриктно материалната корупция са взаимопораждащи се явления, съществуващи в системата. Формите на</p> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>неправомерно влияние включват:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Политическо влияние и натиск от страна на политически фактори, изпълнителната власт и службите за сигурност и др.;</li> <li>• Форми на икономически натиск;</li> <li>• Различни форми на административен натиск, включително злоупотреба с контролни, регулаторни и дисциплинарни правомощия;</li> <li>• Конфликт на интереси в контекста на лични семейни и социални обвързаности и принадлежност към различни формални и неформални общности;</li> <li>• Силно негативна обществена среда и заплахи за личната и семейна сигурност (непосредствени и изразяващи се във високи нива на фонова лична несигурност поради липсата на ефективни механизми за превенция и защита от заплахи);</li> <li>• И други.</li> </ul> <p>За да предложи интегриран подход на превенцията на корупцията, Стратегията предвижда система от мерки, които да са насочени към всяка една от тези специфични проблемни области.</p> |
| Критично ниско обществено доверие                              | Нивата на обществено недоверие в правосъдието са на нива, които не могат да не бъдат разрушителни за мотивацията на магистратите, стабилността на правосъдните институции и обществено-политическата атмосфера в страната.  |
| Липса на политическа воля и последователна програма за реформа | В годините след присъединяване на страната ни към ЕС отсъства устойчива политическа воля за провеждане на необходимите реформи. Въпреки че няколко поредни правителства направиха отделни реформени стъпки с различна степен на полезност, това което липсва е ясен кохерентен план, който да е съгласуван с международните стандарти и препоръки и собствения ни демократичен опит. В резултат прогресът е в най-добрия случай частичен и няма гаранции за неговата необратимост.  |
| Лошо законодателство   | Законодателният процес в България страда от сериозни пороци: крайна нестабилност на правната рамка, липса на прозрачност, отсъствие на реална оценка за ефектите от планираното законодателство, недостатъчен експертен капацитет и др. Всичко това оказва изключително негативно въздействие върху работата и капацитета на съдебната власт.   |
| Важни области са изключени от реформата                        | Редица ключови за успеха на реформата области са или оставени встрани или направо изключени от обхвата на усилията за съдебна реформа и дори от обществения дебат за нея. Примери в това отношение са състоянието на висшето образование по право, състоянието на търговското правораздаване във връзка с бизнес-климата в страната ни, реформата на следствието. Крайно недостатъчен е дебатът за състоянието и нуждата от реформи в прокуратурата. Въпреки значимите усилия в тези сектори в последните години, недостатъчно внимание се отделя на детското правосъдие и правната помощ.  |
| Лошо администриране и неефективност                            | Фундаментален проблем на СВ е липсата на добро управление. Липсват устойчиви модели на планиране и провеждане на трайни политики. Човешките и материални ресурси се разпределят нерационално. Механизмите за отчетност - от статистиката до отговорността на административните  |

|   |  |
|---|--|
|   | ръководители, не гарантират реална отговорност.  |
| Елементи на негативна селекция                | Процедурите по атестиране и дисциплинарната регулация продължават да не са достатъчно ефективни в осигуряването на позитивна кариерна селекция и мотивация. Въпреки, че въвеждането на конкурсите бяха изключително важна стъпка, начинът на тяхното провеждане продължава да поражда съмнения в тяхната обективност. Широко разпространената практика за командироване на магистрати се превръща в паралелен кариерен процес.   |
| Необходимост от манталитетна промяна          | Въпреки съществени промени в това отношение от последните години, сред магистратите продължават да съществуват културни модели, които не способстват за ефективността на съдебната власт и нейното функциониране по европейски стандарт. Твърде често в работата доминират формализмът и липсата на осъзнаване, че уважителното третиране на гражданите е важна част от правораздаването, европейските стандарти за защита правата на човека не винаги биват уважавани в достатъчна степен, не всички магистрати разглеждат необходимостта за постоянно повишаване на професионалната си квалификация като част от своите задължения, професионалната етична регулация все още не се осъзнава в достатъчна степен като ценност.  |
| <b>ВЪЗМОЖНОСТИ</b>                            |  |
| Натрупан опит                                 | През изтеклите 23 години от приемането на Конституцията беше натрупан значителен практически опит, изразен в практиката на КС, в многобройни законодателни и организационни реформи, в обществено-политически и професионални дебати и сблъсъци, в конкретни оценки и препоръки от авторитетни международни експерти и органи. Всичко това представлява конкретна емпирична база за адекватно планиране на конкретните реформи в контекста на българската демократична традиция и обществено-политически реалности. Нещо повече – този опит и вече значителната традиция на неговото осмисляне позволяват анализ на конкретните системни причини за един или друг проблем и опознаването на често скритите механизми на патологичните явления. Така тази Стратегия предлага мерки, които не само почиват на генералните принципи на устройството на съдебните системи или добри международни практики, но и на немалък практически опит, който позволява най-добрата преценка какви решения биха работили у нас. |
| Възрастова структура на човешкия ресурс на СВ | По данни на ВСС 62% от съдиите, прокурорите и следователите са на възраст под 45 г. Това говори за значително генерационно обновяване на човешкия ресурс на институциите на СВ. Много от тези магистрати са влезли в съдебната власт с конкурси и имат висока мотивация за работа, която е формирана именно в контекста на очакването за бързо подобряване на състоянието на правосъдните институции от последните десетилетия. Тяхната енергия и желание да работят с достойнство в една модерна, ефективна и реално независима европейска съдебна власт е основен ресурс на реформата, чиито потенциал трябва да бъде реализиран чрез мерките, предвидени в Стратегията.   |

|  |  |
|--|--|
| <p>Развитие на технологиите и методите за анализ и управление на СВ и нови форми на правосъдие</p> | <p>Реформата в българската съдебна власт се случва в период, в който революцията в компютърните и информационните технологии напълно променя институционалните модели. В световен план има значително know-how в областта на е-правосъдието, което реално трансформира начина на работа и администриране на правосъдните институции и позволява качествен скок в нивото на тяхната прозрачност, ефективност и сигурност. Същевременно бурното развитие на правната наука и различни нови интердисциплинарни подходи за анализ на правосъдието и свързаните с него социални отношения води до промяна в парадигмата относно анализа на съдебните институции, тяхното управление и организационно развитие. Не на последно място, развиват се множество нови подходи към самото правораздаване и постигането на неговите цели като възстановителното правосъдие или хибридните модели на комбинирането на правосъдието с други социални програми. Всички тези развития предоставят богат инструментариум за решаване на задачите на българската съдебна реформа и постигането на бърза модернизация.</p> |
| <p>Значителен вътрешен ресурс</p>  | <p>Институциите на СВ разполагат със значителни ресурси, които не се използват оптимално и представляват вътрешен резерв за реформа. На първо място, това следва от неефективната териториална структура и разпределението на човешкия ресурс. Съществуват специализирани органи, чиято натовареност е значително по-малка от тази на общите такива. Не по-малко важен аспект на този въпрос е фактът, че експертизата и опитът на съдиите, следователите и прокурорите не се използва достатъчно в процеса на управление на различните процеси в СВ.</p>  |
| <p>Еврофондове и евронаблюдение</p>  | <p>Като член на ЕС България има достъп до значителен ресурс под формата на финансиране, експертиза и ангажимент на европейските институции и страните членки. Механизмът за сътрудничество и оценка е доказал своята ефективност в осигуряването на необходимата независима външна диагностика на проблемите и силен политически мотив за реформа. Институционалните развития в самия ЕС в областта на правосъдието и новите инструменти за хоризонтално наблюдение също представляват важни допълнителни инструменти за реформа в България. Не на последно място, фактът, че тази актуализация съвпада с началото на новия програмен период, позволява голяма част от мерките по Стратегията да бъдат финансирани със средства на ЕС.</p>   |
| <p><b>ЗАПЛАХИ</b></p>  |  |
| <p>Мотивация за запазване на статуквото</p>  | <p>Настоящото състояние на СВ е от интерес за различни политически и икономически фактори. Има групи в самата СВ, за които нейната nereформираност води до различни ползи и предимства. Съответно, всички те нямат мотивация да подкрепят реформа, особено такава, която реално би внесла реални промени в съществуващото положение. Най-важна в този план, а и най-голяма е групата съдии, прокурори и следователи, които биха били</p>   |

|   |   |
|---|---|
|   | склонни да се противопоставят на едни или други реформи поради обикновено нежелание да се излагат на промени, с потенциално непредсказуеми последици.   |
| Политическа спекулация                      | При липсата на последователна управленска воля за реформи и ясен реформен план, от една страна, и при засилващите се обществени очаквания за реформа, се отваря политическа ниша за популистки спекулации с потенциално деструктивен ефект. Атаките срещу независимостта на съда са вече традиционен пример в това отношение. Към тях се прибавят призивите за пряк избор на съдии и прокурори, както и за изцяло нова конституция без конкретизиране на нейното съдържание, които в настоящия обществен контекст могат да доведат до непредсказуеми последици. |
| Умора от реформите и МСО                    | След повече от десетилетие опити за реформиране на СВ и 7 години наблюдение в рамките на механизма за сътрудничество и оценка на ЕК, настъпва изхабяване на мотивацията на колективно и индивидуално ниво, деморализация и загуба на посока, описвани като „умора от реформи“. Тя засяга както вътрешните участници в процеса на модернизация на СВ, така и нашите външни партньори. Особено вреден потенциален ефект тя би могла да има по отношение на съдиите, прокурорите и следователите.  |
| Изоставане на страната ни в контекста на ЕС | Стагнацията в реформите на СВ в страната ни води до засилващ се контраст с останалите новоприсъединили се страни-членки на ЕС. Това изоставане води до все по-сериозни репутационни вреди за страната ни и до ерозия на доверието към нея в рамките на ЕС, което е ключов фактор за пълноценно използване на всички възможности, които членството ни в съюза предоставя.  |
| Променяща се международна среда             | Усложняващата се международна обстановка около страната ни, възникването на нови точки на напрежение в Европа и задълбочаването на конфликтите в Близкия изток, заедно с новите хибридни и асиметрични форми на конфронтация неизбежно ще изправят правоохранителните и правозащитните институции на страната ни пред значително нарастване на трансграничната престъпност. Слабостта на нашите институции се превръща във все по-сериозен рисков фактор пред лицето на засилващ се криминален и свързания с него корупционен натиск.                           |



### III. Принципи и хоризонтални подходи на Стратегията

#### 1. Съобразяване на международните стандарти

Стратегията има за основен свой източник приложимите международни стандарти и на първо място тези, които следват от документи на Съвета на Европа и Европейския съюз. На второ място, прилагането на мерките в нея следва да бъде съобразено с препоръките по отношение на България, следващи от решенията на ЕСПЧ, становищата на Венецианската комисия и докладите на ЕК по Механизма за сътрудничество и оценка. За първи път в политически и управленски документ се формулира визия за реформа, основана на систематично обобщаване на цялата тази международна база.

#### 2. Отчитане на българския опит

Стратегията изхожда от конкретния конституционен, управленски и обществено-политически опит на България. Изграждането на независима и ефективна съдебна власт, освен че е въпрос на прилагане на общите принципи на конституционното право, зависи и от отчитането на конкретните национални традиции и контекст. Затова мерките, предвидени в тази Стратегия, изхождат от конкретния ни национален опит и това е гаранция за тяхната адекватност. Стратегията се появява в момент, когато българското общество като цяло и професионалната общност са натрупали съществен демократичен опит и имат и осъзнатата необходимост, и готовността да пристъпят към модернизация на съдебната власт на неговата основа.

#### 3. Гарантиране независимостта на съда

Стратегията има за основна отправна точка и цел гарантирането на независимостта на съда. Всички мерки, предвидени в нея, следва да бъдат прилагани в светлината на този основен принцип. В последните години българското общество и юридическата общност осъзнаха ценността на съдийската независимост не просто като абстрактен принцип, но като урок, извлечен от собствения демократичен опит. В това отношение Стратегията си поставя за цел да въплъти това обществено-политическо съзряване и да създаде условия за превръщането му в трайна нормативна и институционална реалност. Стратегията счита принадлежността на прокуратурата към съдебната власт за важна гаранция за независимостта на съда.

#### 4. Превенция на корупцията и формите на нерегламентирано влияние

Основна цел на Стратегията е превенцията на корупцията, разглеждана като резултат от взаимодействието на различни форми на нерегламентирано влияние върху съдиите, прокурорите и следователите. Ефективната борба с корупцията изисква систематичното ограничаване на всички тези фактори. В този смисъл всички мерки в Стратегията, насочени към установяването на добро управление, следва да бъдат планирани и оценявани от гледна точка на техния антикорупционен ефект. Стратегията обобщава опита от последните години от приложението на различни мерки с антикорупционна насоченост и формулира антикорупционен план от следващо поколение.

#### 5. Защита правата на човека

Стратегията има за основен ценностен ориентир правата на човека и изхожда от разбирането, че тяхното гарантиране е фундаменталното основание на всички елементи от устройството и функционирането на правосъдието. Ефективното гарантиране на правото на справедлив процес и

насочването на правосъдието към човека и обществото са ключови елементи от манталитетната промяна, която Стратегията се опитва да поощри.

#### **6. Професионално самоуправление**

Основно средство за въвеждане на добро и отговорно управление в Стратегията са механизмите на професионално самоуправление от страна на съдиите, прокурорите и следователите при отчитане на спецификите на техните функции. Съвкупността от мерки, насочени към въвеждане на отделния съдия, прокурор и следовател в администрирането на структурите, в които работят и съдебната власт като цяло има за цел едновременно да осигури професионална легитимност и вътрешно съсловна демократичност на взиманите решения и да ограничи съществуващите форми за административен натиск. Същевременно този подход има за цел да засили отговорността на магистратите към състоянието на съдебната власт, да отключи техния потенциал като ресурс за вътрешно преобразование и да стимулира дългосрочна промяна в професионалната и институционална култура и етнос. От тази гледна точка Стратегията си поставя за цел възраждане на професионалната етична регулация на основата на действителна съсловна инициатива и свободен колегиален дебат.

#### **7. Инструменти на доброто управление**

Стратегията има за ключова цел въвеждането на модерни инструменти за планиране и отчетност, с които да се премине към ефективно и прозрачно управление. Въвеждането на гаранции за прозрачност, програмното бюджетиране и ориентираното към конкретни цели планиране, съобразено с емпирично обосновани стандарти, трябва да доведе до значително повишаване на ефективността на функциониране на структурите на съдебната власт и на управлението на нейните ресурси.

#### **8. Управление, основано на знанието**

Реализирането на Стратегията предполага извършването на сериозен обем изследвания и анализи. Цел на Плана за действие по Стратегията е това да стане с подкрепата на средствата по Оперативна програма „Добро управление“. Трайна промяна в състоянието на ключови подсистеми на съдебната власт е невъзможна без прилагането на инструментите на съвременния мениджмънт и организационната психология, адекватна статистика и гъвкаво използване на демоскопски методи. Освен да осигури конкретна емпирична и научна обосновааност на мерките, планирани след съответните проучвания, Стратегията цели те да послужат като инкубатор за развитието на вътрешен за съдебната власт модерен експертен и методологически капацитет. Така, освен емпиричното обосноваване на целите, които ще бъдат реализирани в рамките на седемгодишния период на Стратегията, съдебната власт ще развие траен организационен и методологически потенциал да се управлява на основата на модерни мултидисциплинарни изследвания.

#### **9. Качествен скок в ефективността на основата на технологичната модернизация**

Фундаментална цел на стратегията е да осигури организационно и ресурсно (чрез Оперативна програма „Добро управление“) извършване на технологичен скок в администрирането на съдебната власт. Завършването на закъснялото технологично преоборудване представлява цялостна трансформация на административните процеси в нейните институции, разглеждани като кибернетични единици. Така Стратегията предвижда нарочен и ресурсно осигурен план за действие за въвеждането на компютърни и информационни технологии при адекватни гаранции за сигурност като „гръбнак“ на модернизацията на съдебната власт.

#### **10. Съдебната власт с лице към гражданите**

Възстановяването на общественото доверие в съдебната власт, от една страна, и на мотивацията на съдиите, прокурорите и следователите като реални носители на обществен мандат изисква пакет от мерки за прозрачност, непосредствено участие на гражданите в правосъдието и на техни представители във взимането на ключови управленски решения. Ефективно средство за постигане на тази цел ще бъдат конкретни програми, прилагани на местно ниво и осигуряващи непосредствен контакт между отделния магистрат и гражданин.

#### **11. Възстановителен подход**

Изместването на акцента от често самоцелното наказание към интегриращото усилие за възстановяването на нарушените лични и обществени отношения е модерна тенденция в правосъдието и важен подход в настоящата Стратегия. От една страна, тя предвижда въвеждането на форми на възстановително правосъдие в работата на различните органи на съдебната власт, наред с форми за интегриране на правосъдието с подпомагащи програми. От друга страна, в по-широк смисъл, този подход е насочен към самите съдии, прокурори и следователи. Въвеждат се мерки за изграждане на подкрепящ инструментариум за кариерна оценка и развитие на човешкия ресурс на съдебната власт вместо използването на санкции (негативни атестации или дори дисциплинарни наказания) като първо и досега почти единствено средство за разрешаване на проблеми в работата на един магистрат. Стратегията предвижда въвеждането на планове за лично развитие, различни обучения и програми като средства за позитивна мотивация и за професионално усъвършенстване, предхождащи прибягването до наказание. В същото време цел на Стратегията е да надгради изискванията към професионалните качества на магистратите с очаквания за социална компетентност и ангажираност и да въведе мерки, които ги култивират. Така в дългосрочен план Стратегията цели да засили хуманността на манталитета на работещите в съдебната власт.

## Механизми за осигуряване прилагането на Стратегията и общественото участие

### **1. Пътна карта**

Предвидените в Стратегията мерки са развити и конкретизирани в детайлна Пътна карта за нейното прилагане. Пътната карта ще бъде актуализирана при установена необходимост за това.

#### **1.1 Структура на Пътната карта**

За всяка мярка от Стратегията Пътната карта предвижда конкретни действия, финансиране, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорни институции.

Мерките са ясно определени и обединени тематично в специфични цели за постигането на всяка стратегическа цел. Съдържат както конкретни дейности, така и дейности, свързани с извършването на предварително проучване, експертен анализ и/или широка обществена дискусия. Предвидени са и форми на съгласуване, включително провеждане на кръгли маси или процес на структуриран диалог.

За всяка мярка е посочен индикативен бюджет за реализацията на предвидените дейности и източника на финансиране.

Отговорните институции са разписани в Пътната карта като водещ и партньор, като по този начин се гарантира ангажираност, съдействие и сътрудничество за постигане на очакваните резултати.

#### **1.2 Индикатори**

За всяка мярка Пътната карта предвижда извеждане на индикатори за изпълнение: както за формалното реализиране на конкретните стъпки (напр. приемане на съответен нормативен акт или изменение), така и за постигането на ефекта, с оглед на който мярката е включена в Стратегията.

### **2. Органи по координация и отчитане прилагането на Стратегията**

Стратегията предвижда мерки, които попадат в компетентността на Министерството на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Прокуратурата на Република България, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Националния институт на правосъдието, Инспектората към Висшия съдебен съвет и Националното бюро за правна помощ. Наред с тях, прилагането на отделни мерки ще ангажира и Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика. Като партньори могат да бъдат включени и представители на юридически професии, организации, гражданското общество и др. В изпълнението на заложените в Стратегията мерки и действия всички отговорни институции следва да бъдат включени в един процес, осигуряващ адекватна възможност за упражняване на правомощията и интересите и същевременно гарантиращ максимално добра организация на процеса с оглед неговата продуктивност.

## **2.1 Съвет по прилагане на Стратегията**

За прилагане на Стратегията да бъде създаден Съвет, включващ: министъра на правосъдието, заместник-министър на вътрешните работи, представляващия ВСС, заместник-главен прокурор, заместник-председател на Върховния касационен съд (ВКС) и на Върховния административен съд (ВАС), представител на адвокатурата.

С оглед осигуряване на общественото участие в състава на Съвета да се включат и представители на структурите на гражданското общество, като една от основните заинтересовани групи.

Този съвет координира държавната политика по отношение прилагане на Стратегията, предвиждането на законодателните инициативи в изпълнение на съответните мерки и бюджетните въпроси, както и решава необходимостта от актуализиране на Пътната карта.

Съветът заседава най-малко веднъж на половин година.

## **2.2 Администратор на Съвета по прилагане на Стратегията**

Непосредствената организация и координиране на заседанията на Съвета по прилагане на Стратегията ще бъде възложена на дирекция „Правосъдие, нормотворчество и проекти“ в Министерството на правосъдието.

## **3. Съгласуване**

Процесът на съгласуване включва следните форми:

### **3.1 Работни групи**

Експертната част от прилагането на Стратегията и Пътната карта ще бъде реализирана от експертни групи, създавани от министъра на правосъдието или съответния отговорен орган. В работата на експертните групи се канят за участие представители на основните заинтересовани страни съгласно Пътната карта.

### **3.2. Кръгли маси**

Публично обсъждане на конкретни предложения или по предвиден в Стратегията въпрос (обусловени мерки).

Предложенията, заедно със съпътстваща документация, се предоставят на всички заинтересовани страни поне в двуседмичен срок преди датата на кръглата маса. Информация за кръглата маса и документите за нея се публикуват на страницата на МП. За участие се канят представители на заинтересованите групи. На обсъждането присъстват членовете на работната група, изработила съответното предложение и представители на членовете на Съвета по прилагане на Стратегията. За дискусиата по време на кръглата маса се съставя запис или се води протокол, основните моменти от който се обобщават и качват на страницата на МП.

### **3.3. Структуриран диалог**

Процес на продължително неприсъствено обсъждане, включително покани за предоставяне на писмени коментари. Може да включва размяна на предложения на хартиен носител или в специално създаден форум на страницата на МП.

### **4. Вътрешен механизъм за наблюдение и оценка**

Напредъкът по изпълнение на Стратегията се отчита ежегодно от Съвета по прилагане на Стратегията с публикуването на доклад на интернет страницата на МП и ВСС. Докладът отчита напредъка по всяка мярка.

### **5. Обновяване на стратегията**

Всяко заинтересовано лице или организация може да прави предложения за обновяване на Стратегията и Пътната карта. Администраторът обобщава постъпилите предложения и ги представя на Съвета по прилагане на Стратегията, който взема решения за тяхното включване в Стратегията или Пътната карта.

### **6. Проучвания**

За реализацията на предвидените в Стратегията и Пътната карта мерки и действия се извършват емпирични, социологически, експертни и сравнително-правни проучвания.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

---

Препис

**РЕШЕНИЕ № 825**

от 18 декември 2014 година

**ЗА ПРИЕМАНЕ НА АКТУАЛИЗИРАНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА**

На основание чл. 6, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация

**МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ**

**РЕШИ:**

1. Приема Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.
2. Предлага на Народното събрание да разгледа и одобри Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Томислав Дончев**

**ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА  
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: /п/ Веселин Даков**

Вярно,

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ  
“ПРАВИТЕЛСТВЕНА КАНЦЕЛАРИЯ”:**

**/Веселин Даков/**



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-175.....

18 декември..... 2014 г.

|                  |                   |
|------------------|-------------------|
| НАРОДНО СЪБРАНИЕ |                   |
| Вх.№             | 402 - 00 - 23     |
| Дата             | 18 / 12 / 2014 г. |

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО  
СЪБРАНИЕ

г-жа ЦЕЦКА ЦАЧЕВА

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ЦАЧЕВА,**

Приложено изпращаме Ви за одобряване от Народното събрание приетата с Решение № 825..... на Министерския съвет от 2014 г. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

**Приложение: съгласно текста**

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Томислав Дончев)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО НАРОДНО  
СЪБРАНИЕ

---

**РАЗПОРЕЖДАНЕ**

**НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ**

№ 450-01-201 / 19. 12. 2014 г.

На основание чл. 8, ал. 1, т. 1 и чл. 85, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

**РАЗПОРЕЖДАМ:**

Разпределям Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, № 402-00-23, внесен от Министерски съвет на 18.12.2014 г., на следните постоянни комисии:

- Комисия по правни въпроси
- Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ



ЦЕЦКА ЦАЧЕВА