



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



## **СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ, БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ И КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО СТРАТЕГИЯТА ЗА СЪДЕБНА РЕФОРМА НА МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО**

Стратегията на Министерството на правосъдието за продължаване на реформата на Съдебната власт в условията на пълноправно членство в Европейския съюз е одобрена от Министерския съвет на 23.06.2010 година. От тази дата насам в обществения живот настъпиха разнородни по своя характер събития, които породиха разгорещени дебати в публичното пространство за необходимостта от провеждане на реформи в съдебната система при съблюдаване на нейната независимост. Изпълнителната и съдебната власт влязоха в пряк конфликт, предизвикал широк международен отзвук и провокирал срыв в и без това разклатеното доверие на обществото към правосъдната система. Обществените съвети навлязоха активно в административния и нормотворчески живот на страната. С решение от 29.11.2012 г., Висшият съдебен съвет прие „Правила за действие на Гражданския съвет от професионални и неправителствени организации”, след което утвърди участниците в създадения Граждански съвет. Дейността на Гражданския съвет е наблюдавана от Европейската комисия, която обсъди резултатите от неговата работата в Доклада си от месец януари 2014 година за оценка напредъка на България по механизма за сътрудничество и оценка за напредъка на България в областите правосъдие и вътрешни работи.

По повод предложенията на Министерството на правосъдието в рамките на действащия служебен кабинет за актуализация на Стратегията за продължаване на реформата в съдебната власт, АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ, БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ и КАМАРАТА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ, като професионални организации, намираме за удачно да изразим общото си становище, изготвено



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



в резултат на вижданията на членовете на различните магистратски гилдии при значителна представителност в страната.

Като професионални организации ние осъществяваме добро взаимодействие в Гражданския съвет към ВСС и предприемаме съвместни инициативи, насочени към реализация на професионалните права на магистратите в духа на българското законодателство, европейските и международните стандарти и препоръките на Международната организация на труда.

Като примери могат да бъдат посочени предложенията за промяна на сега съществуваща нормативна уредба за кариерното израстване, атестациите и конкурсите в Съдебната система, новата застрахователна рамка по отношение на работещите в системата лица и пр.

Становището по предстоящата актуализация на Стратегията изразяваме общо, а спецификата по отделните приоритети и предвидени дейности за изпълнение на Стратегията ще бъде представяна от всяка организация поотделно в рамките на очакваните дискусии и широко обществено обсъждане с участието на обществеността, неправителствените и професионални организации и държавните институции, ангажирани в сферата на правосъдието.

Както е отразено в самите Предложения за изменение на приетата през 2010 година от Министерство на правосъдието Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, безспорно е налице необходимост от задълбочаване на съдебната реформа и посочване на конкретни мерки за постигането ѝ.

Посочва се като основен принцип на правовата държава в условията на съвременна Европа и пълноправното ни членство в Европейския съюз, утвърждаване върховенството на закона посредством подобряване работата на съдебната система, повишаване на доверието в нея и гарантиране на правовия ред в страната.

Изведени са принципите на ефективност, прозрачност, бързина, качество, отчетност и борба с корупцията.

В тази връзка, според авторите на Предложенията за изменение на Стратегията, е необходимо да се извърши обновяване в хода на изпълнението ѝ и изграждане на вътрешен орган за мониторинг и контрол.

Авторите се позовават и на създадения за Румъния и България "Механизъм за сътрудничество и оценка" на Европейската комисия в областите "Правосъдие и вътрешни работи" и формулираните в него показатели за напредък.



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



Нашите три магистратски организации споделят отразеното в мотивационната част на Стратегията за достиженията в областта на съдебната реформа през периода на прехода, подготовката на България за членство в ЕС и в настоящия момент в условията на пълноправно членство.

Безспорно е, че през последните 25 години Конституцията на Република България претърпя няколко промени, така бе и с устройствения закон за съдебната система, а с новия ЗСВ бе въведена фигурата на постоянно действащия ВСС, бе създаден Инспекторатът към него, бе установен принципът на случайното разпределение на делата и бе определен функционалният имунитет на магистратите.

Всички сме свидетели на постоянната, стъпка по стъпка, реформа на съдебната система, резултат на усилията на представители на различните власти, от една страна и от друга - на ежедневната упорита работа на цялата магистратската общност.

В процеса на реализиране на реформата бяха предприети изменения в ЗСВ относно механизма на избор на членовете на ВСС, неговата структура и компетенции.

Предложените тогава от Министерството на правосъдието /в различни варианти/ промени бяха подложени на широко обществено обсъждане с участието на представители на обществените и професионалните организации, ангажираните в сектора институции и магистратската общност по места. Бе взето мнението на научната мисъл в лицето на водещи конституционалисти.

Констатирано бе, че, съгласно действащата нормативна уредба, Прокуратурата е част от Съдебната власт, в която връзка са и създадените с устройствения ни закон правомощия на ВСС както относно съдиите, така и относно прокурорите и следователите. Именно по тази причина една част от членовете на ВСС се избира от съдийската, прокурорската и следователската квота, съответно, а останалите членове на ВСС се избират от Парламента.

В тази връзка категорично бе подчертано, че евентуалното разделение на ВСС на прокурорска и съдийска квота /в рамките на един колективен орган/ би довело до противоречие с Конституцията на РБ във връзка с възможността управляващият съдебната система орган да взема решения по кадрови и други въпроси, касаещи съдиите, прокурорите и следователите.

Вземането на кадрови решения от отделни колегии на ВСС, касаещи различните магистратски гилдии, както не веднъж сме посочвали в становищата си, представяни на различни институции и форуми през последните години, на практика би довело до един правен абсурд - например



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



вземане на решение с мнозинство от осем човека при наличие на колективен орган от 25 члена - обстоятелство, само по себе си водещо до нищожност, поради липсата на каквото и да е решение, респ. съответното мнозинство.

Обсъждана бе и опасността извеждането на Прокуратурата от Съдебната власт да доведе до зависимостта ѝ от изпълнителната власт, което ще се отрази крайно негативно на цялото общество.

Сега въпросът за разделение на ВСС на две колегии - съдийска и прокурорска, отново се поставя на дневен ред.

Авторите на Стратегията заявяват, че такава промяна ще бъде разгледана като отделна мярка при „проява на конкретни аргументи”, изразени в невъзможност за осъществяване на предложените идеи за реформи само със законови изменения; канализиране на дебата по някоя от целите на стратегията и постигне на консенсус за промени; евентуална промяна на договора от Лисабон, налагаща адекватно изменение и на българската конституция. Наред с обявената необходимост от конституционни промени, в приоритет „укрепване на институциите на съдебната власт” е предвидено реструктуриране на ВСС с цел преодоляване на негативи от различен характер, в т.ч. и „стремеж към избягване влиянието на прокурори върху кадровите решения относно съдии, с оглед принципа на равна отдалеченост на съда от двете страни в наказателния процес”. За изпълнението на този приоритет е набелязана мярка с непосредствено приложение т. 2.1.5 / т.е. ясно определена, въз основа на която планът за действие може да предвиди конкретни стъпки за изпълнението/, съгласно която за утвърждаване на отговорността, отчетност и ефективността на ВСС е необходимо да се въведе разделение между съдии прокурори в работата на ВСС и неговите комисии при вземане на решение по кадрови въпроси: назначаване, атестация, дисциплинарни производства с оглед отчитане на спецификата на съдийския и прокурорския статут.

АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ, БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ и КАМАРАТА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ категорично се противопоставяме на предложението за разделяне на Висшия съдебен съвет на две отделни колегии. Считаме, че създаването на две отделни колегии т.н. „прокурорска” и т.н. „съдийска” ще е в пряко противоречие с чл. 130 ал. 6 т. 1 и т. 2 вр. ал. 1 вр. чл. 129 ал. 1 от КРБ. Наред с това подобна мярка ще създаде риск от изолиране на



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



Прокуратурата от Съдебната власт, което би улеснило по-късното ѝ преминаване в подчинение на изпълнителната власт. Този риск е особено голям и реален, предвид обявеното от Министерството на правосъдието намерение за предприемане на конституционни промени, в случай че предложените идеи за реформи не се осъществят.

Не намира опора твърдението, че по този начин ще се избегне намеса в работата на съдиите, прокурорите и следователите. Или както медиите твърдят „че прокуратурата ще кадрува в съда”.

Правното положение на член на ВСС съгласно Конституцията е независимо от правната професия, упражнявана преди встъпването му в длъжност. Като член на ВСС той се ръководи от интересите на правосъдието, а не от интересите на професионалната общност, към която принадлежи.

Нашето становище относно структурата на ВСС е категорично, непроменено и черпи аргументи от Конституцията на Република България и предлагаме при актуализацията на стратегията на МП да отпадне мярка 2.1.5, предвиждаща разделение между прокурори и съдии в работата на ВСС при решаване на кадрови въпроси.

#### Формиране на бюджета на съдебната власт:

Превръщането на бюджетната процедура в реален механизъм за обществен контрол и въвеждане на програмно бюджетно управление е мярка, насочена към подобряване на управлението на органите на Съдебната власт. Предвидено е програмното бюджетно управление да бъде обвързано с изготвяне на механизъм за дефиниране и приемане на програмни цели по отделни показатели за ефективност и качество, с отчитане на спецификата на отделните звена на съдебната система. Размерът на бюджета за всяка от структурите на Съдебната власт ще зависи от степента на постигнатите резултати в съответствие с набелязаните цели. Наред с принципите за съставяне на бюджета е въведен и принцип на зависимост на бюджета за отделните звена на съдебната система от общественото мнение. Като средство за реализация на мярка 5-та „Диалог между Съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие авторите на Стратегията са предвидили в т. 5.1.3 провеждане на периодични изследвания за възприятието на гражданите и отделните ѝ институции, чиито резултати да залягат в процеса на законодателно и бюджетно планиране.



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



Според нас принципите за бюджетно планиране не създават гаранции за независимостта на Съдебната власт, тъй като формирането на нейната оперативна финансова самостоятелност се поставя в зависимост и от оценката на обществото за работата на магистратите. През последните години бяха проведени социологически проучвания, според които медиите се явяват важен фактор за формиране на общественото нагласа към работата на Съдебната власт. До момента липсва основание да приемем, че е настъпила промяна в тази тенденция. Общественото мнение е строго субективен фактор, който не следва да влияя върху формирането на бюджета на съдебната система. В противен случай, ще бъдат създадени благоприятни условия Съдебната власт бъде поставена пряко под влиянието на изпълнителната власт.

В тази връзка предлагаме:

- 1/ Принципите за формиране на бюджета да бъдат подложени на широка дискусия, в която да бъдат включени представители на съда, прокуратурата и ВСС, както и представители на неправителствените организации.
- 2/ от мярка 5.1.3 да отпаднат думите „бюджетно планиране“. Предвидените в тази мярка периодични изследвания на общественото мнение да се провеждат единствено с цел предприемане на законодателни изменения.

#### Приоритет 2- ри : „Укрепване на институциите на съдебната власт“

Мярка 2.5 „Укрепване на ефективността и отчетността на прокуратурата и органите на досъдебното производство“. При предстоящата актуализация на стратегията предлагаме следните изменения в тази част:

Да се набележат конкретни мерки в т. 2.5.6 „Оптимално използване на ресурса на следователите“ за постигане на набелязаната цел.

В тази връзка предлагаме да бъдат предприети законодателни мерки, насочени към разширяването на материалната компетентност на следователите, за да бъде използван максимално ефективно натрупания в годините професионален опит и знания.

Предлагаме да бъдат планирани и да се провеждат периодични съвместни обучения на съдии, прокурори, следователи и разследващи полицаи. Наред с това предлагаме да бъде създадена квота за съдии,



**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



прокурори, следователи и разследващи полицаи за обученията в НИП, стажовете и обученията в чужбина при размените програми.

Предлагаме мярка 2.5.7, предвиждаща изработване на цялостна стратегия за развитието на капацитета и ефективността на разследващата полиция да стане част от пакета мерки, предвидена в „Национална концепция за наказателна политика“. Към момента систематичното място на мярка 2.5.7. е в частта, свързана с укрепване на институциите на съдебната власт. Безспорна е необходимостта от цялостна оценка на нуждите и дейността на разследващата полиция, но резултатите от тази дейност не би довела до укрепване на съдебната власт, тъй като Министерството на вътрешните работи не е орган на тази власт.

Приоритет № 4 – „Повишаване на качеството на правосъдието и утвърждаване на върховенството на закона“

Предлагаме мярка в мярка 4.5.1, предвиждаща използване на капацитета на неправителствения сектор при провеждане на политиките на съдебната реформа да се допълни, като след думите „неправителствен сектор“ се добави и „професионалните организации“.

Предлагаме в мярка 4.5.5. предвиждаща оценка на ефекта от прилагане на правната помощ да бъде дефинирано използваното понятие „икономичност“ на правната помощ.

Приоритет № 5 „Диалог между Съдебната власт и гражданите, като гаранция за доверие“.

Две мерки са набелязани за преодоляване на недоверието на обществото към правосъдието на България - качествено обслужване на гражданите и тяхното ангажиране с работата на съда. Едно от предвидените средства за постигане на поставената цел е утвърждаване на модел на работа на институциите на съдебната власт и конкретни социални групи, с оглед постигане на обществено доверие, повишаване на правната култура на гражданите и обществена превенция. – мярка 5.2.2.

Предлагаме в мярка 5.2.2. Да отпаднат думите „конкретни социални общности“. Считаме, че приоритетната работа на съдебната власт със

сформирана по социален признак група хора, е проява на дискриминационно поведение. Дори съмнението за такова поведение е неприемливо и противоречи с основна цел на стратегията – преодоляване на недоверието към съдебната система.

### Обновяване на Стратегията

Механизмът е регламентиран в раздел „в” т. 5 „ Обновяване на стратегията” и предвижда процедура, която започва по предложение на заинтересовано лице или организация. Предложението се внася за разглеждане в разширения състав на Съвета за прилагане на Стратегията. От компетентността на Съвета е да реши дали това предложение да бъде включено в Стратегията и Плана за действие.

В процедурата за обновяване на Стратегията не се предвижда оповестяване на предложенията за нейната промяна и на решенията на Съвета.

С оглед гарантиране принципа за публичност и отчетност, както и предвид необходимостта Съвета по прилагане на Стратегията да отстоява своите решения пред обществото предлагаме :

1. Предложенията за промяна на Стратегията и Плана за действие да бъдат публикувани в специална рубрика в сайта на Министерството на правосъдието.
2. В същата рубрика да бъдат публикувани протоколите на Съвета по прилагане на Стратегията от съвещанията за разискване на внесеното предложение, както и решението на Съвета по съответното предложение.
3. Задължението за публикуване на изброените от т. 1 до т. 3 документи да бъде вменено на административния координатор по прилагане на Стратегията.
4. Да се определи срок за публикуване на изброените по - горе документи.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,





**БЪЛГАРСКА  
СЪДИЙСКА  
АСОЦИАЦИЯ**



Необходимо е да се подчертае, че осъществяването на съдебната реформа е продължителен процес и той трябва да се реализира с участието на всички държавни институции, ангажирани в по-голяма или по-малка степен с правосъдието.

В голямата си част предлаганите от Министерство на правосъдието дейности за реализация на промените в Стратегията са от компетентността на органа, осъществяващ функции по ръководство, управление и контрол в Съдебната система съгласно основния закон на Република България и ЗСВ - Висшия съдебен съвет.

Министерството на правосъдието, като част от изпълнителната власт, в рамките на предстоящия по Конституция мандат след приключване на изборния процес и съставяне на кабинет, би могло и трябва да се ангажира да съдейства за осъществяване на диалог между отделните институции за постигане и реализация на общата цел - осъществяване на така желаната от всички съдебна реформа и утвърждаване върховенството на закона в условията на правовата държава при пълноправното членство на Република България в Европейския съюз.

И това трябва да стане с участието както на всички държавни институции и обществените и професионалните организации в сектора, така и на цялата магистратската общност, която с ежедневната си дейност ще направи реалност чаканата от всички съдебна реформа.

Евгени Иванов -  
Председател на  
Управителния съвет  
на Асоциация на  
Прокурорите в България

Богдана Желявзка -  
Председател на  
Управителния съвет  
на Българска съдийска  
Асоциация

Петко Петков –  
Председател на  
Управителния съвет  
на Камара на  
Следователите в  
България