

ПЪРВА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. ОБУЧЕНИЕ НА МАГИСТРАТИ И СЪДЕБНИ СЛУЖИТЕЛИ

I. РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА (СТРУКТУРАТА И УПРАВЛЕНИЕТО) НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ - КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВНИ, ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ

1. Общи положения

В дебата за неосъществените или неосъществимите предложения за реформиране на съдебната власт в посока към по-ефективно противодействие на корупцията все по-често като главна пречка се сочи съществуващият конституционен модел, регулиращ най-важните проблеми на структурата, организацията, принципите на работа и функциите на съдебната власт.

Наред с това се проявява и тревожната тенденция в рамките на съдебната власт да се прехвърля отговорността за разпространението на корупцията от едно към друго нейно звено, което говори за наличието на сериозни проблеми в разбирането за мястото и ролята на отделните звена и взаимоотношенията между тях.

Тенденцията да се прехвърля отговорността от едно към друго звено на съдебната власт се проявява и при оценките на етапите на наказателното и гражданското производство. Всеки четвърти **съдия** декларира, че корупцията е най-широко разпространена в етапа на предварителното производство, а всеки пети - при полицейското разследване. Обратно -

прокурорите и следователите посочват съдебната фаза като основна част от наказателното производство, в която са съсредоточени корупционните практики.

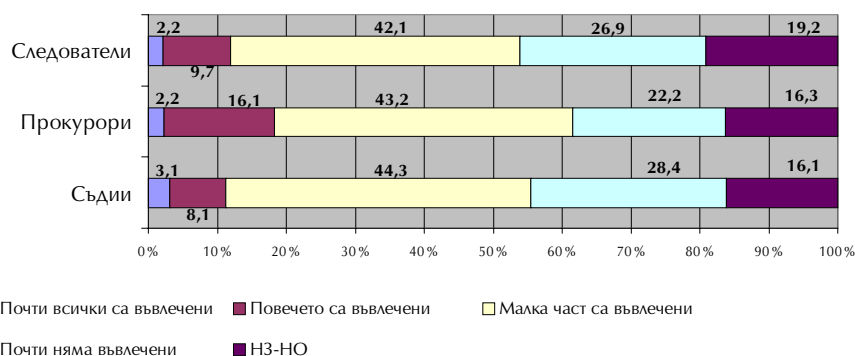
Досегашната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тези усилия са показателни за необходимостта от **комплексен подход**, включващ конституционно-

ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ОТДЕЛНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)

Магистрат	Разпространение на корупцията сред: (Относителен дял на отговорите „Почти всички и повечето са“)		
	Съдии	Прокурори	Следователи
1. Съдия	2.8	17.4	19.0
2. Прокурор	11.9	7.9	10.3
3. Следовател	20.8	28.2	4.7

Източник: Система за мониторинг на корупцията (СМК) на Коалиция 2000

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

правни, законодателни, организационни и институционални реформи. При такъв подход само **общите проблеми на структурата, принципите и функциите на съдебната власт ще подлежат на конституционна уредба**, докато тяхното детайлно развитие следва да бъде предмет на законодателно регулиране в рамките на съответния конституционен модел.

Наред с това до голяма степен въпросите, отнасящи се до въвеждането на стандарти за срочност и качество, на съответ-

ни степени на прозрачност и публичност в работата на съдебната власт, въвеждане на ефективни мерки за противодействие на корупцията общо и в отделни звена на съдебната власт, усъвършенстване на критериите за професионален подбор и периодично атестиране, повишаване ефективността на дисциплинарните производства срещу магистрати и т.н., могат да бъдат решавани по законодателен път и при настоящия конституционен модел.

Експертни мнения за съдебната реформа

На проведено през периода юли-август 2002 г. изследване по темата „Предложения за промени в Конституцията на Република България“ са получени експертни оценки от 120 юристи - депутати, правни експерти, съдии, адвокати, юрисконсулти, прокурори, следователи и преподаватели. Най-често изказваните предложения за промени засягат съдебната власт - например:

- за ограничаване решенията на прокуратурата със съдебен ефект (66,4 %);
- за ограничаване на имунитета на магистратите само за действията им в съда (69,2 %);
- за въвеждане на мандатност за магистратите ръководители (86,7 %);
- за разумно ограничаване на абсолютната несменяемост на магистратите (80,6 %);

- за въвеждане на двуинстанционно производство за някои категории граждански и наказателни дела (73,3 %).

Анкетираните поставят акцент и върху необходимостта от съкращаване на съдебния процес по отношение на всички дела, както и от промени в работата и устройството на Висшия съдебен съвет.

Същевременно мненията относно **отделянето на прокуратурата и следствените органи** от съдебната власт са разделени почти поравно на одобряващи и неодобряващи.

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

Въпросите за структурата на съдебната власт предизвикват противоположни мнения и оценки - от обосноваване на необходимостта от запазване на статуквото на всяка цена до аргументиране на различни варианти на реструктуриране, някои от които изискват сериозни конституционни промени, при това от Велико Народно събрание (ВНС), съгласно решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г.

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, и още по-малко проблема с корупцията, от тяхното извършване или неизвършване зависи до голяма степен съдържанието на решенията, които следва да бъдат приети по отношение на управлението, функциите и организационните принципи на съдебната власт. Поради тази причина една дългосрочна програма за противодействие на корупцията в съдебната власт следва да отчита дебатираните възможности за структурни промени, по-малко или повече отдалечени в бъдещето. В *Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт* конкретните мерки и предложения са съобразени в краткосрочен план - с настоящата структура на съдебната власт, а в дългосрочен - и с формулираните възможни варианти за структурни промени.

*Експертни мнения за конституционни промени
по отношение на съдебната власт*

Макар 71,1 % от анкетираните юристи да застават зад необходимостта от промени в *Конституцията*, почти 40 % от тях смятат, че поправки в *Конституцията*, засягащи съдебната власт, не са необходими с аргумента, че „не *Конституцията* пречи на съдебната власт, а слабата работа и корупцията сред част от магистратите“.

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

В краткосрочен план при запазване на настоящата структура на съдебната власт следва да се предприемат предложените по-долу мерки - конституционно-правни, законодателни и организационни, относно управлението на съдебната власт, институционалното развитие и укрепване на отделните структурни звена - съд, прокуратура и следствие, основните им функции и организационни принципи, как-

то и за децентрализация на прокуратурата.

В по-дългосрочна перспектива се предлагат на дискусия и два алтернативни варианта за конституционни промени в настоящата структура на съдебната власт, които съгласно цитираното решение на КС може да извърши само ВНС:

2. Предложения за реформи

2.1. Организационни принципи, необходими за функционирането на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията в съдебната власт е необходимо да бъдат прецизирани по конституционен и законодателен път основните организационни принципи, върху които тя се изгражда и функционира - **независимост** на съдебната власт, **имунитет** и **несменяемост** на магистратите, **мандатност** и ротация на магистратите на ръководни позиции. Следва обаче да се има предвид, че **преосмислянето на организационните принципи до голяма степен е обусловено от избора на вариант за реструктуриране на съдебната власт като цяло и от мерките за децентрализация на прокуратурата в частност**. Необходимо е да се държи сметка, че промяната на някои от тези принципи (имунитет, независимост) преди останалите реформи би могла да създаде нови рискове, условия за нерегламентиран натиск и нестабилност.

- Конституционният принцип за **независимост** на съдебната власт следва да се запази, но не като самоцел и неотговорност, а като предпоставка за пълноценно осъществяване на нейните основни задачи по осигуряване на законосъобразност и справедливост, защита на правото и на правата. Това означава въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпиране и баланс) на властите. Липсата на достатъчно такива механизми в съществуващия модел, включително в неговата конституционна рамка, е една от причините независимостта да се интерпретира като недосегаемост. Затова целта на предложените варианти за промени в управлението и структурата на съдебната власт, на прокуратурата и следствието, за прецизиране на техните правомощия и за предефиниране на основните организационни принципи е да се предотвратят възможностите за концентрация на власт и злоупотреби с правомощия, като се установи баланс на властите, без да се засегне същността на принципа за независимост.
- Предложенията за реформи разглеждат принципа за независимост на съдебната власт в контекста на **принципа за разделение на властите** и взаимоотношенията между тях. Аргументи в този смисъл се съдържат в решение №1 от 14.01.1999 г. на Конституционния съд. В него се обръща внимание на „необходимата връзка между законодателната и изпълнителната власт“, като се изтъква, че „разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив - трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложи в Конституцията“. В този контекст се предлага да се обмисли въвеждането чрез конституционна промяна на **избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор от Народното събрание**

с мандат по-дълъг от четири години. Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снежане на имунитета им само при строго определени в та условия и ред. Логическо продължение на тази идея би било закрепването на възможността председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главният прокурор да могат да отговарят на парламентарни питання при изрично уредени случаи и ред. По този начин, без да накърнява независимостта на съдебната власт, Народното събрание би могло да играе важна роля в постигането на баланс и взаимен контрол между властите.

- Във връзка с независимостта на съдебната власт в контекста на разделението на властите особено значение има и проблемът за **статута и структурата на прокуратурата**. Още повече че по въпроса дали сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата благоприятства развитието на корупцията в нея, мненията на магистратите са противоположно разделени - докато голяма част от тях (съдии и следователи) отговарят положително, прокурорите застъпват диаметрално противоположно становище.

При всички случаи добре обмислени мерки за разумна **децентрализация на прокуратурата** са необходими и възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение

на устройствения закон. Сегашният централизиран и йерархичен модел на прокуратурата не е предопределен от Конституцията, чиито разпоредби не биха били накърнени при законодателно ограничаване на възможностите за намеса на главния прокурор и висшестоящите прокурори в работата на нисшестоящите. Чрез законодателни и съответни организационни и структурни промени е възможно и необходимо: да се създадат гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на съответната прокуратура (писмена форма на инструк-

Влияние на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея общо според магистратите (%)

	%
Да	20.5
По-скоро да	24.7
По-скоро не	27.1
Не	20.3
Не знае/Не отговорил	7.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Влияние на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея по групи магистрати (%)

	Да	По-скоро да	По-скоро не	Не	НЗ/НО
Съдия	26.3	29.1	27.4	8.4	8.9
Прокурор	5.6	10.3	30.2	50.0	4.0
Следовател	26.2	31.5	24.2	9.4	8.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

циите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие и т.н.); да се прецизират основанията за дисциплинарна отговорност на конкретния прокурор за решаването на конкретни преписки и дела; да се „прикрепят“ прокуратурите към съответните съдилища; да се установи мандат за административните ръководители на прокуратурите не по-дълъг от три години. Необходимостта от комплексни мерки се налага поради обстоятелството, че някои от предлаганите гаранции и сега са закрепени законодателно, но невинаги се реализират. Например задължителна писмена форма на указанията и възможността да се възразява срещу тях не са достатъчна бариера пред незаконосъобразната практика на указанията в устна форма, разпространена преди всичко поради правомощията на главния прокурор и ръководителите на съответните звена на прокуратурата да правят предложения за назначаване, освобождаване, преместване, понижаване или повишаване на отделните прокурори.

Към търсените корективи по пътя на конституционни промени се отнася идеята за въвеждане на институцията на **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** (по подобие на американския модел на независимия прокурор) извън системата на прокурорската институция. Тези лица следва да бъдат избирани от НС за изпълнение на определени функции (напр. **за разследване на вътрешна корупция в съдебната власт**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрат. Техните правомощия следва да включват разследване, повдигане и поддържане на обвинението по точно определени в Конституцията случаи.

Доколкото понастоящем главният прокурор не е отговорен пред никого, а отчетността му, включително пред Народното събрание, зависи единствено от собствената му добра воля и желание, е наложително в *Конституцията* да се въведе принципът на **периодична отчетност, а също и по конкретен повод на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да иска снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.

- По отношение на **имунитета** конституционното решение трябва да отразява общо преразглеждане на въпроса за имунитетите, предоставени на много по-широк кръг лица (народни представители, конституционни съдии, лица, заемащи висши държавни длъжности). Наред с това ограничаването на имунитета на магистратите посредством трансформирането му във **функционален** (т.е. само за действията им по служба, а не за лични действия и действия извън пряката им дейност) не следва да се предприема самостоятелно и изолирано от останалите реформи. Всяко прибързано решение, ако не се съпътства от комплексни гаранции и добре обмислени процедури и механизъм, би могло да доведе до обратен ефект - необосновано преследване, натиск, очерняне, възпрепятстване на функциите по правораздаване и разследване и т.н. Във връзка с това внимание заслужава и мнението на магистратите, които в голямата си част (49,3%) не смятат, че преминаването към функционален имунитет ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт, срещу 37,2% в полза на такова решение и 13,4%

без позиция по този въпрос.³

Бъдещото конституционно решение относно разширяване кръга на лицата, които могат да правят мотивирано искане за **снемането на имунитет** на магистрат, следва да включва разумно определен брой членове на Висшия съдебен съвет, както и да се обвърже с евентуалното въвеждане на фигурата на **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** или екип от такива длъжностни лица извън йерархичната система на прокуратурата в сегашния ѝ вид. По този начин ще се преодолее не само монополът на главния прокурор да инициира снемане на имунитет, но и върху обвинителната функция и наблюдаването на разследването впоследствие. В изпълнение на конституционния принцип за равенство на всички пред закона е необходимо и конституционно решаване на въпроса за имунитета на главния прокурор, с което да се преодолее представата за неговата недосегаемост.

Предвиждането на по-висок кворум за снемане на имунитет следва внимателно да се прецени.

- Необходимо е да се коригира принципът на абсолютна **несменяемост**. В *Конституцията* следва да се определят общите параметри, съдържанието и корективите на несменяемостта, които да се конкретизират на законово равнище като ясни критерии и правила заедно с конкретните условия за придобиване и загубване статута на несменяемост. Предложението е той да се запази само за магистратите, ефективно работещи в органите на съдебната власт (т.е. тя да не важи за времето, в което те заемат някакви изборни длъжности като народен представител, кмет, или ползват отпуск), като се удължи срокът и се повишат изискванията за придобиване на този статут и се предвиди по-голям кворум за отнемането му. Необходимо е да се регламентира изрично и принципът, че несменяемостта не означава несменяемост на ръководната длъжност, която се заема.
- Да се въведе като конституционен принцип **мандатност** на председателите на съдилищата, съответно на ръководителите на отделните прокуратури и следствени служби, по подобие на принципа за мандатност на председателите на висшите съдилища и главния прокурор. Предложението е за не по-дълга от 4-5 години продължителност на мандатите. Периодичната смяна на ръководния подход би осигурила прегради срещу възможното „израждане“ на психическата нагласа на безсрочния ръководител и срещу установяването на трайни корупционни практики, би стимулирала положително стремежите на по-широк кръг магистрати към ръководни постове. Заслужава да се обмисли и предложението за въвеждане на **специално производство за предсрочно прекратяване на мандат**, материално-правните основания за което ще следва да се определят в *Конституцията*.

³ Източник: СМК на Коалиция 2000

*Ограничаване на абсолютната несменяемост и
въвеждане на мандатност*

„Най-одобряваните предложения за поправки са тези за ограничаване на абсолютната несменяемост на магистратите и въвеждане на мандатност за магистратите ръководители. Това са поправки, замислени като средство за борба срещу корупцията в съдебната система и за избягване на политическите назначения в съда. Фактът, че те са подкрепяни от над 80 % от анкетиранияте юристи, има характер на признание, че съществуват подобни действия в съдебната система и че трябва да се вземат сериозни превантивни мерки... Голяма подкрепа среща и предложението за ограничаване на имунитета само за действията на магистратите в съда. Това предложение също цели да се избегне чувството за ненаказуемост от страна на магистрати и депутати.“

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

- Следва да се обърне специално внимание на отношенията на йерархия в отделните системи - контролът на висшестоящите магистрати по отношение на стоящите на по-нисши нива следва да се изразява само в общи методически указания, а не в пряка намеса за решаване на делата или нерегламентиран натиск, упражняван от висшестоящи магистрати по отношение на нисшестоящи.
- Да се преразгледа въпросът за инстанционността на съдебното производство, като се въведе двуинстанционно производство за определени или за всички категории наказателни и граждански дела. Детайлната уредба е предмет на наказателното и гражданското процесуално право, поради което конкретните предложения се съдържат в част втора и трета от настоящата програма.

2.2. За професионално и недопускащо корупция управление на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията е необходимо оптимизиране на управлението на съдебната власт, както и разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС) като орган на съдебната власт, който определя състава и осъществява организацията ѝ, и Министерството на правосъдието (МП) като орган на изпълнителната власт.

На Висшия съдебен съвет са предоставени основните представителни и консултативни функции в съдебната власт, както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система. В неговата дейност има сериозни недостатъци, някои от които са предопределени от конституционното решение за състава, задълженията и правомощията му. Други обаче подлежат на корекция в рамките на съществуващия конституционен модел.

Тези недостатъци най-общо се дължат на непрозрачност (вкл. и по отношение структурите на самата съдебна власт), инцидентност, липса на ясни процедури за някои дейности и на адекватни вътрешни

правила за работата му, нисък административен капацитет, липса на двупосочна връзка със структурите на съдебната власт.

Мерки за институционално укрепване на ВСС

- развиване на капацитет за осъществяване на функциите по управление на съдебната власт - стратегия, кадрова политика, вкл. подбор, назначения, атестиране, придобиване и отнемане на статута на несменяемост на магистрати, финанси;
- приемане на стройна система от **правила и норми** за функционирането на съдебната власт и нейното управление, включително за противодействие на корупцията;
- утвърждаване на **публичност и прозрачност** в работата му;
- детайлизиране на правомощията му във връзка с дисциплинарните производства срещу магистрати и прилагането им в пълен обем;
- изграждане на информационна система за контрол и координация;
- усъвършенстване на вътрешните правила за работата му, включително процедурите и реда за вземане на решения;
- утвърждаване на отношения на диалог и сътрудничество с изпълнителната и законодателната власт, особено във връзка с решаване на проблеми на съдебната власт;
- съобразяване на статута и реда за формиране на състава на ВСС с евентуалните временни корективи и бъдещи промени в структурата на съдебната власт.

Възможните промени относно **статута на ВСС, правомощията и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат внимателно обмислени и съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт. В тази насока заслужават внимание и по-нататъшно обмисляне следните предложения:

- **Възможността членовете на ВСС да бъдат избирани само от звената на съдебната власт**, които номинират и член от своя състав за председател, като изборът му се провежда от Народното събрание, пред което той се отчита периодично и по конкретен повод. Предлаганата конструкция е във връзка с формулираното предложение за избор на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор от Народното събрание. По този начин, макар да се елиминира парламентарната квота при определяне на състава на ВСС, се запазва ролята на парламента в постигането на баланс и взаимен контрол на властите. Редица магистрати застъпват становището, че ако се запази парламентарната квота, изборът ще следва да се провежда с квалифицирано мнозинство.

Преобладаващият брой магистрати признават необходимостта от реформи във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебна-

та власт (61,2%). Към необходимите реформи се сочат промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на ВСС, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарни производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

НЕОБХОДИМИ ЛИ СА РЕФОРМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, С ЦЕЛ ПО-ЕФЕКТИВНА БОРБА С КОРУПЦИЯТА В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ?

	%
Да	61.2
Не	30.2
Не знае/Не отговорил	8.6

Източник: СМК на Коалиция 2000

КАКВИ РЕФОРМИ СА НЕОБХОДИМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ?

	Да (%)
Промяна в начина на формиране на Висшия съдебен съвет	60.8
Утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на Висшия съдебен съвет	54.0
Разширяване на правомощията му/развиване на капацитета му при воденето на дисциплинарни производства срещу магистрати	37.4
Укрепване на административно-управленския капацитет на Висшия съдебен съвет	19.1
Изграждане на информационна система за контрол и координация	48.2
Друго	4.3
Не знае/Не отговорил	0.0

Източник: СМК на Коалиция 2000

• Трансформиране на **Висшия съдебен съвет в постоянно действащ орган** в по-малък състав с цел да се осигури по-голяма оперативност и ефективност в дейността му. Аргументите в полза на това предложение са, че при сега съществуващия модел (заседание веднъж седмично) заседателното време в огромната си част се използва за решаване главно на кадрови въпроси, а не и за другите сериозни проблеми, пред които е изправена правораздавателната система. В крайна сметка от това страда и самият процес на подбор на кадрите - недостатъчното време не позволява проучване на кандидатурите и на практика всяко предложение на председател на окръжен съд се гласува такова, каквото е

направено. Съображенията срещу такава промяна обръщат внимание на обстоятелството, че най-добрите магистрати няма да се откажат от работата си, за да станат членове на ВСС и да се ангажират постоянно само в неговата работа, на опасността от дисквалифициране членовете на ВСС като магистрати, на бюджетни причини, на опасността от дублиране на правомощия с тези на МП, на риска от задълбочаване на изолацията на съдебната власт от останалите две власти, както и от бюрократизиране на нейното управление и т.н.

Безспорно обаче са необходими промени в статута на самите членове на ВСС, които следва да не са зависими от своите ръководители

и да отстояват принципни и задълбочени позиции в своята работа.

- **Контролните правомощия** на ВСС да се развиват и в посока на съдържателната работа на съдебната власт, като се обърне особено внимание на правото му да отправя препоръки, включително до ВКС за приемане на тълкувателни решения, когато това се налага, с оглед уеднаквяване на практиката по правоприлагане.

Във връзка с необходимата координация по управлението и гарантиране независимостта на съдебната власт е от особена важност да се утвърди модел на взаимодействие и разграничение на съдебната и изпълнителната власт на основата на взаимодействие и разграничение между техните административни органи. Правомощията на ВСС следва да се концентрират в сферата на управление и ръководство на съдебната власт. Разширяването им извън тази сфера би довело до дублиране на функциите на ВСС и МП и в крайна сметка би направило една от двете институции излишна. Същевременно укрепването на независимостта на съдебната власт изисква внимателно прецизиране на функциите на ВСС и Инспектората при МП, на взаимодействието между тях, както и ограничаване на управленските правомощия на изпълнителната власт, т.е. на Министерството на правосъдието по отношение на съдебната власт, до осигуряване на организационните и материалните условия, необходими за ефективното ѝ функциониране (проверки по движението на делата, неоснователни забавяния, ненужни връщания и други, при абсолютна ненамеса по същността на делата, по подпомагане на допълнителната квалификация на кадри, по управление и поддръжка на сградния фонд, обезпечаване на дейността с материали и оборудване, осигуряването на охрана и т.н.).

2.3. Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите

За създаване на **трайна антикорупционна среда при функционирането на съдебната власт** са необходими не само промени за демократизиране на администрирането ѝ, но и мерки за:

- повишаване отговорността на отделните магистрати;
- прецизиране на достъпа до магистратската професия;
- развитие на квалификацията и засилване на обществения контрол;
- въвеждане на изборност и мандатност на ръководните длъжности в съдебната власт;
- прецизиране правомощията на ВСС;
- поставяне на конкурсите за достъп до магистратурата на ясни критерии, изключващи нерегламентирани действия;
- регламентиране на професионалната квалификация на магистратите;
- усъвършенстване на процедурата за налагане на дисциплинарни

наказания на магистрати, включително въвеждане на опростени процедури за определени случаи.

В полза на такива промени се застъпват голяма част от интервюираните магистрати.

Много важно в това отношение е за конкурсите при постъпване в

съдебната власт, както и за атестациите на магистратите преди придобиване на статут на несменяемост и при повишаване в длъжност или ранг, ВСС да организира и следи за стриктното и прозрачно/некорупционно прилагане на новите правила. В противен случай те биха се обезсмислили и биха служили само за фасада на реформата.

Необходимо е потясно обвързване на **правилата за професионална етика**, които са вече приети или предстои да бъдат приети от професионалните съсловни

МЕРКИ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ ПРЕДПРИЕМАТ, ЗА ДА СЕ ОГРАНИЧИ КОРУПЦИЯТА В СИСТЕМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

	Да (%)
Да се повишат възнагражденията на магистратите/на съдебните служители	69.4
Да се въведат по-строги критерии при подбора на магистратите	68.7
Да се направят промени в структурата на съдебната власт и се създадат по-широки възможности за отчетност, осъществяване на контрол и налагане на санкции	35.0
Да се въведе периодична атестация и професионалното развитие на магистратите да се обвърже с резултатите от нея	32.8
Да се въведе ефективна система за повишаване на професионалната квалификация на магистратите	33.9
Да се насърчават магистратите да съобщават на обществото открити от тях нередности в работата	25.1
Друго	4.4
Не знае/Не отговорил	0.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

организации и утвърдени от ВСС, с изискванията за професионализъм, с дефинирането на нарушенията и съответните, законодателно установени, механизми за контрол и дисциплинарни процедури.

В закона следва също така да е определено **естеството на „трудо-вото“ правоотношение** на магистратите - трудово или служебно, и кой е работодателят, с оглед осигуряване защитата на магистратите при евентуални трудови спорове и разрешаване на възникналите в тази връзка в последните години спорове в практиката и в съдебната теория.

2.3.1. Критерии за назначаване и подбор на магистрати

Сериозна реформа е необходима по отношение кадровата политика в съдебната власт - както при началното избиране, така и при израстването на място и в йерархичен план, включително за осигуряване на известен баланс в представителството на двата пола в общия дял на магистратите. Съществуващата сега широко разпространена практика да се внася единствено предложение (да се издига само една кандидатура) от председателя на съответния съд или прокуратура нерядко води до субективизъм, прояви на лобизъм и други нерегламентирани действия. Затова би следвало:

- **конкурсният принцип** да е единствен при заемането на длъжност в по-висока инстанция или при преместването на друга работа или населено място. Началото беше поставено с проведения в края на 2002 г. пръв централизиран конкурс за назначаване на младши съдии на основата на Временни правила, издадени от ВСС. Приетата от ВСС *Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати* предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат и следва да бъде последователно и обективно прилагана. За да се постигнат максимална обективност, прозрачност и стабилност в тази сфера, е необходимо конкурсното начало и гаранциите за неговото спазване да се предвидят в закона;
- на кандидатите за работа в системата на съдебната власт трябва да се правят сериозни проучвания, включително прегледи за психическа устойчивост, характерови особености, с оглед да се предотвратят различни форми на зависимост или прояви на негативни особености на характера (внушаемост, лабилност и др.), както и да се отчита наличието на родствени и други връзки и интереси, когато това би могло да доведе до конфликт на интереси или привилегии.

2.3.2. Механизми за контрол върху дейността на магистратите. Атестация

Ефективното правораздаване зависи в най-голяма степен от компетентността и професионализма на магистратите, но това в никакъв случай не изключва контрола върху тяхната дейност. Инстанционният контрол върху съдебните актове не е достатъчен за постигане на трайно усъвършенстване на правораздавателната система и не допринася достатъчно за повишаване компетентността и квалификацията на магистратите. Поради това е наложително да се създадат и започнат да функционират ефективно механизми за контрол върху дейността на магистратите извън инстанционния контрол върху решенията.

- Необходимо е да се разшири уредбата на въведеното с измененията в ЗСВ от 2002 г. **атестиране**, като се създаде постоянно действащ орган към Висшия съдебен съвет - Комисия по атестирането, който да извършва текуща оценка за работата на магистрата на всеки две години, както и при изтичане на срока за несменяемост и при номиниране за повишаване в ранг, заплатата и длъжност. Съставът на комисията (брой на членовете, от кои професионални среди те ще бъдат подбрани), както и механизмът за нейното конституиране, който да гарантира независимостта ѝ, следва да бъдат ясно и стабилно уредни в закона.⁴

⁴ Подобно законодателно решение за оценка на дейността на магистратите като механизъм за осъществяване на обществен и професионален контрол върху съдебната система има във Франция, Италия и други европейски държави

Процедура по атестиране (предложение)

Началото на процедурата по атестация на магистрат се поставя с провеждане на интервю от съответния орган по чл. 30 от ЗСВ с атестирувания магистрат. След това органът по чл. 30 изготвя писмено становище, в което описва дейността на магистрата, прави обща оценка за него, изброява функциите и дейностите, с които е способен да се справи и определя, ако е необходимо, нуждите от допълнително обучение. Към становището се прилага и изготвено писмено изложение от самия магистрат, в което той описва дейността си, вида на делата, които е разглеждал, формите на обучение, през които е преминал.

Магистратът след запознаване с оценката за професионалната си дейност, изготвена от органа по чл. 30 от ЗСВ, може да сезира комисията, ако възразява срещу тази оценка, в определен в ЗСВ разумен срок. Ако случаят го изисква, комисията назначава служебна проверка на оценката. Комисията може да назначи такава проверка и винаги, когато с оглед конкретните обстоятелства възникне основателно съмнение в обективността и обосноваността на оценката. Тя обявява горните документи, представляващи атестацията, на магистрата. Той може да подаде възражение пред ВСС. ВСС с решение потвърждава или изменя атестацията.

Обявената от комисията окончателна атестация се прилага към служебното досие на магистрата. Дейността на лицето като младши съдия (прокурор) би следвало да се атестира по общия ред и при положителна оценка да бъде предложено за районен съдия.

Необходимо е да се предвиди подходяща процедура за атестиране и на следователите, ако следствието остане част от съдебната власт.

- Всички решения относно професионалната кариера на магистратите, включително атестирането им, следва да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ. В този смисъл е и *Препоръка № R/94/12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до страните-членки относно независимостта, пълноценната изява и ролята на съдиите* от 13 октомври 1994 г. Необходимо е в ЗСВ като **критерии при оценката и атестацията** на магистратите да се включат следните **показатели**:
 - компетентност, изразяваща се в: качество на работата, брой на приключени дела, експедитивност;
 - почтеност, високи морални качества и интегритет;
 - опит, основаващ се на стажа и квалификацията;
 - стремеж към професионално усъвършенстване чрез допълнителни специализации.

2.4. Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт и другите институции, чиято дейност е свързана с функционирането на съдебната власт. Въвеждане на ефективна система на отчетност

Безспорна е ролята на вътрешните контролни механизми за превенция и разкриване на корупционни действия в съдебната власт. Това важи и за институциите, чиято дейност е свързана с работата на съда, следствието и прокуратурата - адвокатура, МВР, тъй като корупционните практики в тези институции могат да „внесят“ корупция в съдебната власт или да създават трудно разкриваема „верижна“ корупция.

Внимание заслужава фактът, че магистратите поставят „липсата на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции“ на четвърто място сред факторите, които влияят за разпространение на корупцията в съдебната власт.

В по-голямата си част магистратите смятат, че създаването на **специализирани звена** в структурата на Върховната касационна прокуратура (ВКП), в съда, в следствието и в МВР за разследване на сигнали за вътрешна корупция и тяхното утвърждаване ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт.

За ограничаване на вътрешната корупция в съдебната власт, както и за противодействие на различните форми на „верижна“ корупция са препоръчителни следните мерки:

- Създаване на **специални звена** към

ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

Ниските възнаграждения на магистратите/съдебните служители	55.3
Моралната криза в периода на преход	43.2
Несъвършеното законодателство	36.1
Липсата на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции	35.7
Преплитането на служебните задължения на магистратите с личните им интереси	31.1
Стремешът към бързо забогатяване	25.1
Политическа обвързаност на магистратите/съдебните служители	16.1
Чувството на недосегаемост/имунитет	15.0
Друго	2.6
Не знае/Не отговорил	4.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

ВЛИЯНИЕ НА СЛЕДНИТЕ МЕРКИ ВЪРХУ НАМАЛЯВАНЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

	Да	Не	НЗ/НО
Създаване на специализирано звено в структурата на Върховната касационна прокуратура за разследване на сигнали за корупция	49.6	39.6	10.8
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в съда	48.7	41.0	10.4
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в следствието	46.0	42.7	11.2
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в органите на Министерството на вътрешните работи	48.0	40.5	11.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

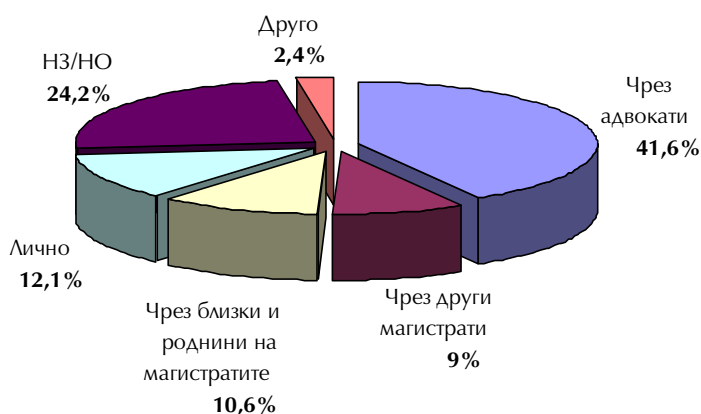
ВСС, съда, ръководствата на прокуратурата и следствието за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт. Да се предвиди задължително водене на **статистика за извършените корупционни престъпления от магистрати**.

- Въвеждане на **ефективна система на периодична отчетност** с цел както подобряване работата на органите и звената на съдебната власт и на другите институции, чиято дейност е свързана с функционирането, така и създаване на прозрачност съобразно спецификата на отделните сфери на дейност. Периодичната отчетност (ежемесечна, тримесечна) пред ВСС чрез ръководствата на съдебните, прокурорските и следствените органи следва да се опира на надеждна статистика, водена от тях и от МВР и основаваща се на единни критерии и единна информационна система. След законодателното регламентиране на механизмите и процедурите за отчитане на подзаконово равнище следва да се уредят задължителните показатели за воденето на статистиката, реда за систематизирането и централизирането ѝ.
- Наред с осъществяването на решителни законодателни промени (въвеждане на по-строги критерии за достъп до адвокатската професия, разширяване обхвата на законовите задължения на адвоката, който следва да спазва **редица етични правила и норми на поведение с оглед поддържане на необходимите за професията доверие и уважение**, доразвитие на **дисциплинарни процедури** за неспазване на законовите задължения и етичния кодекс) са необходими и конкретни гаранции за спазване на професионалната етика и дисциплина от страна на адвокатите, **включително закрепването на това тяхно задължение в Конституцията**. В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все

повече се налага възгледът, че има адвокати, които в редица случаи спомагат за разпространението на корупционни практики в съдебната система и в администрацията, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество.

Сериозността на проблема в случая се измерва не само с противоправното и осъдителното от морална гледна точка поведение на адвокатите, но особено с

НАЧИНИ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ ОТ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ ЛИЦА



Източник: СМК на Коалиция 2000

последичите от него, влияещи върху нарастване на реалния ръст на корупцията сред магистратите и държавните служители - основни символи на държавността, и на общественото мнение за него. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим по-силен контрол от страна на органите на адвокатурата.

- Отдавна е назрял моментът да се уреди статутът и на юрисконсултите в държавните институции и частните юридически лица. Достатъчна би била обща конституционна разпоредба, аналогична на тази за адвокатурата, ведно с предлаганите допълнения, а детайлната уредба следва да бъде дадена в специален закон.

2.5. Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт

Наред с предложените мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт при запазване на настоящата структура на съдебната власт с определени корективи се предлагат на дискусия и два алтернативни варианта за съществени структурни промени. При евентуалното приемане на един от двата варианта или на определени техни елементи основните организационни принципи на съдебната власт следва да се запазят напълно по отношение на звената, оставащи в нея и да се модифицират, доколкото това е необходимо, по отношение на звената, преминаващи в системата на изпълнителната власт. При извършването на структурни промени следва да бъдат напълно обособени функциите по управлението и администрирането ѝ.

Първи вариант



- Съдебна власт (съд и прокуратура)

В конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правораздавателни функции (съдилищата), и прокурорските органи. По отношение на съдиите и прокурорите следва да се прилагат принципите на независимост, функционален имунитет, несменяемост при определени по-строги изисквания и критерии. В този случай, макар да се запазва мястото на прокуратурата в съдебната власт, е наложително да се прилага **принципът на периодична отчетност, а също и по конкретен повод, на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да искат снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.

Наред с това в контекста на формулираните предложения за децентрализация на прокуратурата и за въвеждане на фигурата на длъжностни лица, упълномощени от закона да изпълняват прокурорски функции (по отношение на вътрешната корупция в съдебната власт и по конкретен повод) извън системата на ВКП, Върховната админис-

тративна прокуратура (ВАП), апелативните, окръжните и районните прокуратури, се предлага да се обсъди възможността прокурори от системата на прокуратурата да работят в структурата на специализираните органи, извършващи разследване в системата на МВР и извън нея (напр. НСБОП, Агенцията за финансово разузнаване (АФР), митниците и т.н.). По-детайлно този въпрос би следвало да се регулира от съответното законодателство.

- Следствие

Предлаганият вариант включва запазване на НСЛС, но като специализирана служба в системата на МВР. Ръководителят на НСЛС да се назначава от министъра на вътрешните работи с определен мандат, по-дълъг от този на правителството. По-конкретно се предлага следователите да осъществяват своите функции в структурата на НСЛС пряко или към съответните окръжни структури на МВР и специализираните структури, извършващи разследвания извън системата на МВР (напр. НСБОП, АФР, митниците и т.н.), по ред, определен от ръководството на НСЛС (колективен орган за ръководство и управление, който да включва ръководителя на НСЛС, заместник-министър на вътрешните работи и трима следователи, избрани от следователската общност), като всички следователи да са на пряко подчинение на ръководството на НСЛС. По отношение на следователите при осъществяване на разследващите им функции е необходимо да се гарантира тяхната независимост от структурите на МВР и органите, в които те са определени да работят, и същевременно - водещата им роля в процеса на разследване, осъществяван от тези структури.

Целта на предлаганата промяна е да се осигури необходимата непосредствена връзка между разкриващите престъпните деяния полицейски структури и разследващите органи, каквато не съществува в сегашния модел на съдебната власт. Организационното обвързване на полицейските и следствените органи в един институционален механизъм ще позволи формирането на общи екипи и взаимодействие до приключване на разследването. Така разследващите престъпления органи ще са обвързани с крайния резултат (успешно приключване на разследването), а следствените органи като основно звено на МВР ще могат да участват още по-активно в противодействието и превенцията на престъпността, да помагат непосредствено на дознателите със своите знания и опит.

На преосмисляне и специална регламентация в процесуалния закон ще подлежат разпределението на компетенциите и взаимоотношенията между следователи и прокурори, включително правомощията на прокуратурата по отношение на следствието.

В перспектива биха могли да се обмислят и идеите за премахване на следствието, като оперативната дейност се поеме изцяло от полицията, чиито определени категории служители да могат да извършват неотложни следствени действия с процесуална стойност.

Същевременно всяка промяна в дейността по разследване и нейното структуриране следва да се извършва в контекста на добре обмислена реформа в наказателния процес, като се държи сметка за необходимостта от стриктно разграничаване и регламентиране на правата, задълженията и отговорностите на органите, участващи в него, от поставяне на взаимоотношенията между тях на ясна законова основа.

Втори вариант

- **Съдебна власт (съд)**

В конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правосъдни функции, т.е. съдилищата. По отношение на съдиите да се прилагат принципите на независимост, функционален имунитет, несменяемост при определени по-строги изисквания и критерии.

По отношение на следствените и прокурорските органи, съответно относно упражняването на разследващи и обвинителни функции, след съответната конституционна промяна да се предприемат по законодателен път следните организационни и институционални промени:

- **Прокуратура**

Да се създаде служба **Национална прокуратура (НП)** в системата на Министерството на правосъдието.⁵ В рамките на НП да бъде изграден **Съвет за ръководство и управление** или **Висш прокурорски съвет** (своеобразен аналог на ВСС), който да включва главния прокурор като ръководител на НП, трима прокурори, избирани от прокурорската общност с мандат, равен на мандата на главния прокурор и министъра на правосъдието по право. За да се избегне опасността от подчиняване на НП и ръководния ѝ орган от изпълнителната власт, главният прокурор следва да се номинира от министъра на правосъдието, но да се избира от Народното събрание за определен, по-дълъг от 4 години мандат, което да има право при строго определени в *Конституцията* условия да го освобождава от длъжност.

⁵ Прокуратурата по един или друг начин е свързана с изпълнителната власт не само в утвърдени демокрации като **Австрия** (прокурорите към първоинстанционните съдилища са подчинени на висшестоящите прокурори, а те от своя страна, както и главният прокурор към Върховния съд, са подчинени на Федералното министерство на правосъдието), **Белгия** (прокуратурата има двойствен характер - прокурорите са едновременно представители и на съдебната и на изпълнителната власт. Главният прокурор към Върховния касационен съд има обвинителни функции само по отношение на дела, които се решават по същество от Върховния касационен съд. Главният прокурор към Върховния касационен съд се подпомага от прокурори. Главните прокурори към апелативните съдилища, които също се подпомагат от различни по степен прокурори, поддържат обвинението по всички дела пред различните съдилища, които попадат в териториалната юрисдикция на съответния апелативен съд. Главните прокурори на всички апелативни съдилища образуват съвет, който е на подчинение на министъра на правосъдието), **Дания** (на подчинение на Министерството на правосъдието), **Холандия** (прокуратурата е изградена на три нива - към Върховния съд, към апелативните съдилища и към районните и окръжните съдилища. С изключение на прокурорите към Върховния съд, всички останали прокурори са подчинени на министъра на правосъдието), **Испания** (прокурорите се ръководят от Главна прокуратура, която е извън съдебната власт, а главният прокурор се избира от правителството), но и в редица нововъзникнали демокрации. В **Полша** прокуратурата е в структурата на МП, а функциите на главен прокурор се изпълняват от министъра на правосъдието. В **Чехия** прокурорите се назначават от министъра на правосъдието, а главният прокурор - от правителството, по предложение на министъра на правосъдието. Отклонение от тази тенденция представлява опитът на **Унгария**, където обаче главният прокурор се избира от Парламента по предложение на президента на републиката и се отчита пред Парламента.

Главният прокурор следва да се отчита периодично (ежегодно), както и по конкретен повод, пред Народното събрание. Очакванията са тази конструкция по отношение на мястото на прокуратурата като отделна институция към законодателната власт или в изпълнителната власт, но обвързана с избор и отчетност на главния прокурор пред законодателната власт, да доведе до по-добър баланс на властите и възможности за взаимен контрол и възпиране.

Новата служба да обхване съществуващите досега структури на прокуратурата и прокурорите, работещи в специализираните органи, извършващи разследване в системата на МВР и извън нея (напр. НСБОП, АФР, митниците и т.н.), ако последното предложение бъде прието и осъществено.

НП чрез Съвета за ръководство и управление /Висшия прокурорски съвет да осъществява кадрово и методическо ръководство по отношение на прокурорските структури и прокурорите/ длъжностните лица с прокурорски функции, работещи извън нея. По отношение на своите основни функции прокурорите трябва да са независими, да разполагат с функционален имунитет и да се подчиняват само на закона. Това е необходимо, за да се елиминира възможна намеса от страна на МП и структурите, в които работят прокурорите, във връзка с осъществяването на тези функции.

- Следствие

Предложението съвпада с идеята за преминаване на следствието в системата на МВР, изложена в първия вариант.

2.6. Конституционно закрепване на извънсъдебни механизми, отнасящи се до основните права на гражданите и по-доброто функциониране на съдебната власт

2.6.1. Институцията омбудсман

Институцията омбудсман в редица страни е доказала своите възможности и роля за противодействие на корупцията и предотвратяване на накърняване на основни права по извънсъдебен път, при което съществено може да бъде намалена натовареността на съдилищата (особено по отношение намаляване броя на административните дела). Практиката показва, че за да е по-ефективно действието на подобна институция особено от гледна точка на нейните правомощия и независимост, е по-добре тя да има ранг на конституционен орган. По този начин той ще може да се избира с квалифицирано мнозинство, да има право на законодателна инициатива и да сезира Конституционния съд, което не може да се постигне с обикновен закон.

2.6.2. Индивидуална жалба пред Конституционния съд и предложение за промяна в реда за формиране на Конституционния съд

На обсъждане подлежи въпросът за въвеждане на правото на индивидуална жалба пред Конституционния съд, без да е нужно непременно да се пренася в чист вид успешно съществуващ чужд опит, например този на Германия, Испания. В българските условия би мог-

ло да се окаже по-сполучливо решението за непрякото упражняване на едно такова право - например чрез някои от органите, оправомощени да сезират Конституционния съд. С оглед на бъдещото установяване на институцията омбудсман като конституционен орган с посочените по-горе правомощия би било подходящо той да играе ролята на такъв своеобразен посредник между гражданите и Конституционния съд в случаите, когато неговата намеса се е оказала неупешна или когато от самото начало е ясно, че е необходима намесата на Конституционния съд. Специализиран в защита на основните права, омбудсманът би бил най-подходящият филтър срещу необосновано заливане на КС с огромен брой жалби.

Във връзка с по-нататъшното утвърждаване на ролята на Конституционния съд като пазител на конституционноправни консенсус и гарант за спазването на *Конституцията* се предлага да се обмисли възможността за промяна на реда за формирането му - **да се замени досегашният квотен принцип на избор на конституционните съдии с избор само от Народното събрание** (като се запази участието на съдебната власт и президента в този процес само с възможност за номиниране на част от конституционните съдии) с **квалифицирано мнозинство**, с което се приема Конституцията. Решение в тази посока би допринесло за укрепване на независимостта на Конституционния съд и би създало гаранции срещу възможно политизиране на неговата дейност.

2.6.3. Алтернативни способности за решаване на спорове

Прекомерната натовареност на съдилищата най-често води до забавяне решаването на делата, а в някои случаи - и до влошаване на качеството на правораздавателната дейност и корупционни действия за ускоряване на процеса. Във връзка с това все още не се използват в достатъчна степен алтернативните способности за разрешаване на правни спорове. В държавите с утвърдени демократични традиции и добре функциониращи правосъдни системи от 40 до 60% от споровете се преодоляват чрез помирителни способности преди или извън съдебните процедури. В тези страни извънсъдебните способности са дълбоко навлезли не само в областта на административното право, но се използват широко в гражданското, наказателното и трудовото право.

Магистратите в България в по-голямата си част смятат, че използването на алтернативни методи за разрешаване на правни спорове ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт.

Съдилищата могат да бъдат разтоварени от разглеждане на спорове,

които могат да се решават с по-голяма бързина от арбитражи или с посредници. В този дух са и мерките за поощряване на мирното уреждане на споровете извън съдебната система, преди или по време на съдебните

Влияние на следните мерки за намаляване на корупцията в съдебната власт

	Да	Не	НЗ/НО
Използване на алтернативни методи за разрешаване на правните спорове	52.2	33.3	14.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

процедури, предложени в Препоръка №R (86) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до държавите-членки относно мерките за предотвратяване и намаляване на претовареността на съдилищата от 16 септември 1986 г. Препоръката изхожда от убеждението, че „за да се подобри правораздаването, е необходимо да се ограничи броят на несъдебните задачи, с които са натоварени съдиите, а също така и да се намали всяко свръхпретоварване на съдилищата“. В приложение към препоръката се съдържа примерен списък на несъдебни задачи, от които съдиите биха могли да бъдат освободени, като се вземат предвид особеностите на всяка държава. Изброени са редица въпроси на семейното и търговското право, сред които воденето на търговските и поземлените регистри.

За утвърждаване на по-леснодостъпните способи за извънсъдебно решаване на спорове в България са необходими мерки за популяризирането им, както и за по-детайлното им законодателно уреждане, включително като им бъде придаден **конституционен ранг**.

II. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

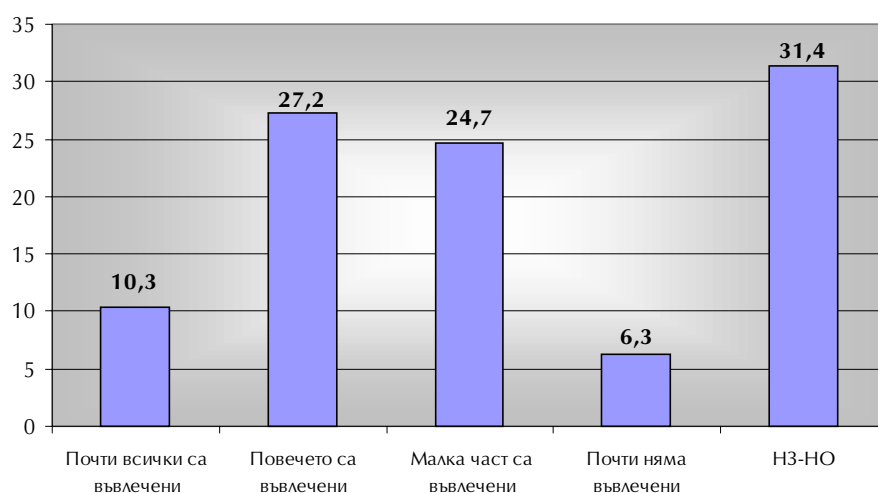
1. Общи положения

За успешно противодействие на корупцията и ефективно функциониране на съдебната власт от изключителна важност е организацията на работата на магистратите, обозначаваща с общото понятие „администрация на органите на съдебната власт“. Това понятие включва администрацията на Висшия съдебен съвет, на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите и на следствените служби. С него се обозначава

системата от структури, предназначена да подпомага работата на магистратите и да осъществява контактите с гражданите, които търсят намесата на съдебната власт, както и контактите с другите институции, които работят със съдебната власт.

Организацията и работата на администрацията на органите на съдебната власт, наричана за краткост съдебна администрация, е свързана с управлението на съдебната власт и механизмите за гарантиране на независимостта и самоуправлението ѝ.

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ (% , МАЙ 2003 Г.)



Източник: СМК на Коалиция 2000