

ИНИЦИАТИВА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

**ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ
НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА
В БЪЛГАРИЯ**

София 2000

Съдържание

УВОД.....	5
1. СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ – НЕЗАВИСИМОСТ И ОТГОВОРНОСТ	7
1.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	7
1.2. ЦЕЛИ	8
1.3. ДЕЙНОСТИ	8
1.3.1. Усъвършенстване на механизмите за достъп до магистратската професия	8
1.3.2. Образование и обучение на магистратите	9
1.3.2.1. Образование в юридическите факултети	9
1.3.2.2. Подготовка на съдебни кандидати	10
1.3.2.3. Обучение на магистрати	10
1.3.3. Отговорност на магистратите	12
1.3.3.1. Дисциплинарна отговорност	12
1.3.3.2. Роля на професионалните съсловни организации	12
1.3.4. Отваряне на съдебната система към обществото	13
2. СЪДЕБНА АДМИНИСТРАЦИЯ	14
2.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	14
2.2. ЦЕЛИ	15
2.3. ДЕЙНОСТИ	15
2.3.1. Концептуална рамка за принципно нова организация на работа	15
2.3.2. Нормативна уредба и организационни промени в работата на съдебната власт	16
2.3.2.1. Нормативни изменения	16
2.3.2.2. Организационни промени	16
2.3.3. Автоматизиране на административната дейност в съдебната система ...	17
2.3.4. Статут и обучение на съдебния персонал	18
2.3.4.1. Статут на съдебния персонал.	18
2.3.4.2. Обучение на съдебния персонал	18
3. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА ОСНОВА НА РЕФОРМАТА	19
3.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	19
3.1.1. Относно материалното право	19
3.1.2. Относно процесуалните закони	20
3.2. ЦЕЛИ	21
3.3. ДЕЙНОСТИ	21
3.3.1. Необходими промени в гражданското право и процес	21
3.3.1.1. Гражданско право	21
3.3.1.2. Граждански процес	24

3.3.2. Необходими промени в наказателното право и процес	25
3.3.2.1. Наказателно право	25
3.3.2.2. Наказателен процес	27
3.3.2.3. Изпълнение на наказанието	28
3.3.3. Необходими промени в административното право и процес	29
3.3.3.1. Административно право	29
3.3.3.2. Административен процес	29
3.3.4. Други законодателни промени	30
3.3.4.1. Специализирани съдилища	30
3.3.4.2. Регистрите, водени в съдилищата	31
3.3.4.3. Извънсъдебни способи за спазване на правата на човека – Институцията Омбудсман (Народен защитник)	31
3.3.4.4. Съдебна полиция	33
3.3.4.5. Адвокатурата	33
3.3.5. Алтернативни способи за решаване на спорове (АРС)	34

УВОД

Настоящата програма е разработена от водещи български юристи в рамките на *Инициатива за развитие на съдебна реформа*, която обединява усилията на влиятелни неправителствени организации, представители на държавни институции и експерти за подпомагане и успешно по-нататъшно развитие на съдебната реформа в България. *Инициативата* стартира през март 1999 г. с участието на: Алианс за правно взаимодействие, Европейска мрежа на жените в полицията – България, Камара на следователите в България, Правна инициатива за обучение и развитие (ПИОР), Съюз на съдиите в България, Съюз на юристите в България, фондация Съвременен наказателен процес, Център за изследване на демокрацията (действащ и като Секретариат на *Инициативата*), представители на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Първият вариант на Програмата беше обсъждан в Центъра за изследване на демокрацията, включително и на работна среща на 1 юли 1999 г., от представители на заинтересованите организации и институции. Той бе предоставен за мнение на неправителствени организации, професионални сдружения, държавни институции, медии, експерти и граждани.

Представеният преработен вариант е съобразен с направените бележки и предложения и е актуализиран към май 2000 г.

Съдебната реформа, предвидена в Конституцията от 1991 г., представлява единство от структурни и функционални промени, в които се изразява новата организация на съдебната власт.

С приемането на Закона за съдебната власт бе създадена законовата основа за структурните промени в системата на съдопроизводството – създадени бяха апелативните съдилища, Върховният касационен съд и Върховният административен съд.

С влизането в сила на измененията в Наказателно-процесуалния и Гражданския процесуален кодекс през 1998 г. започна да функционира триинстанционното съдебно производство – първоинстанционно, въззивно и касационно, а със Закона за Върховния административен съд бе уредена и дейността на Върховния административен съд. През 1999 г. бяха приети допълнителни промени в процесуалните закони с цел ускоряване на правораздаването и повишаване на неговата ефективност.

В широк смисъл понятието „съдебна реформа“ освен правната основа, създадена с посочените по-горе основополагащи изменения, включва също и:

- утвърждаване на независимостта на съдебната власт;
- повишаване на професионалното ниво на магистратите;

- съществено осъвременяване на организацията на работа;
- отваряне на съдебната система към обществото, включително и чрез създаване на адекватна медийна политика;
- промени в действащото право – процесуално и материално, с оглед по-нататъшно развитие на правната основа на реформата.

Висшият съдебен съвет (ВСС) определя състава и осъществява организацията на съдебната власт. За целта ВСС има нужда от фундаментално институционално укрепване, включително допълнителни бюджетни средства за увеличаване на административния състав на ВСС и попълването му с професионалисти в областта на финансите, планирането, статистиката, човешките ресурси и др., както и изработването на стратегия, която да формулира проблемите в съдебната власт, включително в изброените по-долу области. В допълнение към това, с цел да се подобри функционирането на системата като цяло, е необходима по-добра координация между ВСС и Министерството на правосъдието (МП), по-специално с Инспектората към министерството.

Укрепване на ВСС се предлага с оглед постигането на следните цели:

- усъвършенстване на административната дейност на ВСС чрез привличане на професионалисти в областта на бюджетирането, контрола и планирането;
- разработване и приемане на прозрачни критерии за назначаване, повишаване и налагане на административни наказания/мерки спрямо съдиите, прокурорите и следователите;
- привличане на експерти, които да определят нуждите на всички съдилища и други служби, включително от сгради и компютърно оборудване, и да осигурят необходимите за това средства;
- разработване на система за контрол и стандарти на професионално поведение за всички магистрати, включително и чрез усъвършенстване на процедурата за снемане на имунитета срещу наказателно преследване в случаите, когато това е необходимо;
- създаване с решение на ВСС на специализирано звено, което да води разследване на случаите на корупция във всички звена в системата.

Целта на цялостната съдебна реформа е да отговори най-пълно на обществените потребности от нова правна регулация, с оглед новите социални и икономически процеси в страната, за да се достигне правна стабилност и доверие в съдебната система, за да се превърне тя в съдебна система от съвременен европейски тип. За постигане на посочената цел са необходими както законодателни, така и организационни промени.

Под формата на работни срещи, дискусии и консултации, на основата на консенсус между участниците в *Инициативата*, бяха определени следните основни приоритети в развитието на съдебната реформа:

- обучение на магистрати;
- реформа на съдебната администрация.

Очертани бяха основните направления за усъвършенстване на правната основа на реформата в сферата на материалното право и процесуалните закони.

Структурата на разработената програма се основава на консенсусните приоритети и включва основните направления за усъвършенстване на правната основа за осъществяването им.

1. СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ – НЕЗАВИСИМОСТ И ОТГОВОРНОСТ

1.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

С Конституцията от 1991 г. и Закона за съдебната власт (ЗСВ) бяха въведени принципите за независимост на съдебната власт като висше демократично достижение, за нейната самостоятелност и деполитизация. Те не следва да се разглеждат като привилегия на работещите в съдебната система магистрати, а като гаранция за установяване на правов ред в държавата и пълноценна защита на правата на гражданите. Без независима и стабилна съдебна власт е немислимо съществуването на правова държава.

За да бъде съдебната власт истински независима, са необходими:

- прецизен подбор на магистратите – с добри професионални познания и висок морал;
- модерна организация на работа;
- финансова обезпеченост.

Типично за съдебната власт е, че тя е консервативна и затворена. За разлика от законодателната и изпълнителната власт, промените в нея се забелязват след един по-дълъг период на прилагане на законодателството. Континенталният тип съдебна система, каквато е и българската, познава т. нар. магистрат от кариерата, т.е. професионалното израстване е свързано с определена продължителност на специализирания стаж в системата.

От една страна, динамичните промени в обществените отношения и законодателството се отразиха твърде осезателно и върху работата на съдебната система – в нея навлязоха много млади хора, без достатъчно житейски и професионален опит. Опитните магистрати също срещат трудности при прилагането на постоянно променящото се и понякога противоречиво законодателство. Не е разработена система за професионална квалификация на магистратите. От друга страна – големите финансови интереси и липсата на ефективен контрол върху дейността на работещите в съдебната система създават благоприятни условия за корупция. При магистрати с нисък морал несменяемостта им води до безнаказаност.

Съдебната власт не се ползва с доверието на обществото. Освен на обективно съществуващите причини, ниският ѝ престиж до голяма степен се дължи и на нейната затвореност и на липсата на медийна политика. Обществото не е запознато със спецификата на съдебната дейност, с проблемите на правораздаването и с реформата в него.

1.2. ЦЕЛИ

Основната цел на реформата в правораздаването е създаването на силна, професионална и независима съдебна власт.

Правораздаването следва да бъде:

- ясно регламентирано;
- добре организирано;
- да създава условия за бързо и ефективно разрешаване на гражданските спорове и осъществяване на наказателното преследване.

Работата на съдебната система следва да бъде организирана на такова ниво, че да отговоря на потребностите на обществото за утвърждаване на правовата държава.

Законодателната реформа, необходима за развитието на съдебната власт, е приоритет на правителството и парламента и голяма част от предложенията за законодателни промени са залегнали в политическата програма на правителството „България – 2001“. Някои от тях вече са осъществени, други се обсъждат в парламента или се подготвят.

Реформата обаче не може да се осъществи само със законодателни промени. За да заемат магистратите полагащото им се достойно място в обществото, е необходимо те да докажат своята юридическа компетентност, личен морал и отговорност. За да се изградят като професионалисти, е необходимо да бъдат установени критерии за техния подбор и да се създадат необходимите условия за усъвършенстването им.

1.3. ДЕЙНОСТИ

С оглед постигането на посочените по-горе цели следва да се обърне внимание на следните приоритети:

1.3.1. Усъвършенстване на механизмите за достъп до магистратската професия

Съгласно чл. 27 и чл. 30 от ЗСВ, съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет (ВСС) по предложение на съответните административни ръководители. В действителност обаче ВСС не е в състояние да прецени професионалните качества на всички новоназначавани и повишавани магистрати и се опира основно на преценката на предложителя. Поради липса на кандидати за работа в някои от звената на съдебната система понякога се назначават лица, които отговарят единствено на формалните изисквания за длъжността.

С оглед на по-прецизния подбор, при първоначалното назначаване на магистратите е необходимо:

- въвеждане на изискване за по-голям стаж (без този на съдебен кандидат);

- въвеждане на задължително изискване за минимална оценка за завършено висше юридическо образование (например не по-ниска от добър);
- широко разгласяване на незаетите щатни длъжности;
- въвеждане на конкурс при назначаване на незаета длъжност (по документи и чрез изпит);
- осигуряване на необходимите битови условия за работещите в звената на съдебната система в регионите, където липсват кандидати (жилища, транспорт и др.).

А преди придобиване на несменяемост или повишаване в длъжност и ранг:

- прецизна оценка за работата от: прекия ръководител, от представител на по-висшата инстанция и от Инспектората при Министерството на правосъдието (МП) по точно установени и написани критерии.

1.3.2. Образование и обучение на магистратите

1.3.2.1. Образование в юридическите факултети

Постижение на българската държава е изискването за висше юридическо образование на всички магистрати. Тази традиция е установена още в края на миналия век и подчертава особеното значение, което обществото придава на високия професионализъм на натоварените с правосъдни функции.

В момента 10 факултета на различни висши учебни заведения в страната предлагат юридическо образование и издават дипломи за квалификация „юрист“. Въведен е **единен държавен стандарт** за висшето юридическо образование, съдържащ се в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше юридическо образование по специалността „право“ и професионална квалификация „юрист“.

В юридическите факултети студентите се подготвят за всички области на правоприлагането и не е предвидено специализирано обучение за магистрати. За да могат те още по време на университетското обучение да се ориентират за бъдещата си професионална реализация, би могло:

- да се използват докрай и пълноценно възможностите на факултативните и избираемите дисциплини за профилиране на образованието;
- да се развие връзката между теорията и практиката в процеса на преподаване, като се привличат изтъкнати специалисти от магистратурата;
- да се повиши ефективността на стажовете по време на учебния курс и се усъвършенства връзката между юридическите факултети и приемащите стажантите органи;
- да се изготви работеща система за следдипломна специализация във висшите учебни заведения, достъпна за работещите магистрати;
- да се усъвършенства формата на държавния изпит като завършващ етап на образованието;

- да се разработят съвместни програми между Центъра за обучение на магистрати и ВУЗ.

1.3.2.2. Подготовка на съдебни кандидати

За практическото обучение и бъдещата професионална ориентация на завършилите юридическо образование се разчита на задължителния едногодишен практически стаж. Единодушно е обаче становището, че този стаж е формален, неефективен и чрез него не се постигат посочените цели. Съдиите-патрони са претоварени и не разполагат с достатъчно време за практическо обучение на съдебните кандидати, които неравномерно се разпределят между отделните окръжни съдилища. От своя страна и самите стажанти не са достатъчно заинтересовани от практическото си обучение. Теоретико-практическият изпит, който те полагат, е формален и безполезен. За пълноценното провеждане на практическия стаж е целесъобразно да се внесат следните изменения в Наредба № 30 за подготовката и реда за атестиране на съдебните кандидати и стажант-адвокатите:

- разработване на специални програми за обучение и изпит на съдебни кандидати, професионално ориентирани към работа в съдебната система;
- лимитиране на броя на съдебните кандидати в окръжните съдилища и съответното им разпределяне в страната;
- създаване на система за заплащане на съдиите – патрони;
- преосмисляне на изпита за юридическа правоспособност с акцент върху практическата му насоченост.

1.3.2.3. Обучение на магистрати

За ефективната работа на съдиите, прокурорите и следователите е наложително както първоначално обучение при встъпването им в длъжност, така и текущо – през целия период на дейността им. През последните години обучението на магистратите се извършва несистемно и неkoordinирано – от МП и ред неправителствени организации (напр. Правна инициатива за обучение и развитите – ПИОР, Американската асоциация на юристите – АВА-СЕЕЛ, и др.), но не всички магистрати имат достъп до тях.

Основните проблеми в обучението на магистратите са:

- недостатъчно средства в бюджетите на МП и на съдебната власт, предназначени за обучение;
- свръхнатовареност на магистратите, ограничаваща възможностите им за самообразование и организирано обучение;
- липса на система за обвързване на постигнатото ниво на квалификация с професионалното израстване.

През април 1999 г. беше създадена неправителствената организация Център за обучение на магистрати (ЦОМ), в управителното тяло на който участват висши магистрати, представители на МП, на Съюза на съдиите в България, на Алианса за правно взаимодействие.

Беше изготвена и се изпълнява програмата на Центъра за първата учебна година – октомври 1999 — юли 2000. Тя предвижда прилагането само на две форми на обучение – семинари за на-

чинаещи съдии и конференции за тематично обучение по промените в законодателството – ГПК, НПК, Търговско право, както и по други важни проблеми, като съдебна администрация, професионална етика и др.

В процес на изготвяне е учебната програма за следващите 3 години.

Предстои изготвяне и на постоянни програми за:

- първоначално обучение на всички новоназначени магистрати преди встъпването им в длъжност или непосредствено след това;
- задължително обучение на новоназначените магистрати през първите три години на стажа им, включващо курсове по:
 - администрация на съответната съдебна дейност,
 - изготвяне на съдебни актове,
 - връзки с останалите органи на съдебната система и свързани с нея институции,
 - професионална етика и др.
- текущо обучение на магистрати от различни нива по:
 - актуални правни и професионални проблеми,
 - право на Европейския съюз,
 - езиково и компютърно обучение,
 - психология, социология, връзки с обществеността и др.
- обучение при преминаване от едно инстанционно ниво в друго и от едно звено на съдебната система в друго;
- обучение на ръководителите на отделните звена на съдебната система по администрация и планиране;
- обучение на съдиите-изпълнители и съдиите по вписванията;
- обучение на полицейски служители по наказателно и административно право и процес, по проблемите на полицейската етика, превенцията на престъпността, противодействието на корупцията, на престъпността срещу децата, на детската и младежката престъпност, на наркотрафика и незаконния трафик на хора и т. н.

Като следваща стъпка в повишаване нивото на правораздаването е необходимо да се предвиди:

- изработване на система за обвързване на служебното израстване на магистратите с квалификацията, получена в резултат от обучение;
- нормативно уреждане на задължителността и общодостъпността на обучението през първите три години на професионалния стаж чрез промени в ЗСВ.

Професионалното обучение на магистратите е един от безспорните приоритети в реформата на съдебната система. И най-съвършеното законодателство би било безполезно, ако не се прилага от високо морални и компетентни хора. Законодателството е задължително за всички граждани на държавата, но при нарушаването му решаваща роля има съдебната система.

За да изпълни съдебната власт своето предназначение в процеса на утвърждаване на правовата държава, е необходимо да се положат изключително много усилия за **повишаване на професионалната квалификация на работещите в нея съдии, проку-**

рори и следователи. Постоянно променящото се законодателство създава много проблеми в процеса на правоприлагане и често води до противоречива практика.

И докато промените в законодателството са от компетентността на изпълнителната и законодателната власт, най-активни в организиране на професионалното усъвършенстване са самите магистрати. В това отношение голяма роля имат неправителствените организации на юристи.

За създаване на постоянно действаща и добре организирана система на текущо обучение на съдии, прокурори и следователи особено много се разчита на новосъздадения Център за обучение на магистрати. Осигурено е финансиране за първоначалния период от дейността му. Обучението, провеждано от Центъра, следва да е подчинено на следните **цели**:

- да се подпомогнат магистратите при тяхното навлизане в професията, развитие на професионалните им умения и съответни на професията етични правила на поведение;
- да се осигурят възможности за постоянно обогатяване на правните познания на магистратите;
- да се изгради у магистратите професионално самочувствие, съзнание за независимост и чувство за отговорност в съответствие с високите изисквания на обществото към правосъдието;
- да се създаде единна ефективна практика в правораздаването.

В средносрочен план изключително важно е Центърът за обучение на магистрати да се утвърди като една постоянно действаща институция, която да създаде възможност за текущо професионално обучение на всички магистрати в страната. За целта е необходимо и особено важно средствата на съдебната власт, предназначени за обучение на магистрати, да бъдат значително увеличени.

В дългосрочна перспектива би могло да се мисли за превръщането му в публично-правна институция, финансирана основно от държавата.

1.3.3. Отговорност на магистратите

1.3.3.1. Дисциплинарна отговорност

Дисциплинарната отговорност на магистратите, както и основанията за снемане на имунитета им срещу наказателно преследване са законово регламентирани в ЗСВ. С последните изменения на закона от 1998 г. право да възбужда дисциплинарно производство срещу всички магистрати наред със съответните ръководители на звена в съдебната система придоби и министърът на правосъдието.

Законовата възможност за търсене на дисциплинарна отговорност е налице, въпрос на активност и безкомпромисност е тя да бъде реализирана. В този смисъл особено съществена е ролята на ВСС и на Инспектората при МП.

1.3.3.2. Роля на професионалните съсловни организации

За издигане на професионалния морал и отговорност голямо значение имат и професионалните съсловни организации – Съю-

зът на съдиите в България (ССБ), Асоциацията на прокурорите и Камарата на следователите. Най-активен от създаването му до сега е ССБ, който от създаването си през 1997 г. организира множество конференции и е един от основателите на ЦОМ, а през юли 1998 г. прие Етичен кодекс на съдиите в България.

Ролята на професионалните организации е особено значима за изграждане на съзнание за принадлежност към определена професионална гилдия, за колегиалност и солидарност, за спазването на определени, доброволно приети, правила за поведение.

За издигане престижа на съдебната власт е особено необходимо да се създаде атмосфера на нетърпимост сред самите магистрати по отношение на техни колеги, които с поведението си уронват престижа на професията.

За да утвърдят своята роля, съсловните организации следва:

- да популяризират дейността си – както между магистратите, така и в обществото;
- да организират прояви, в които да вземат участие магистрати от цялата страна;
- да поддържат постоянни контакти с колегите от цялата страна и публично да изразяват тяхното становище по актуални дискуссионни въпроси;
- да участват в изготвяне на програмите на ЦОМ и да се запознаят с резултатите от обучението;
- да създадат структури по места, които да изпълняват предвидените в устройствените актове (устава) цели;
- да приемат морални правила за поведение (където такива не са приети) и да създадат вътрешен механизъм за проверка и контрол;
- да защитават професионалните интереси на своите членове, включително и при откриване на процедура за дисциплинарна отговорност.

Наивно би било да се мисли, че тези цели могат да се реализират в кратък срок. При служебната претовареност на магистратите, при липсата на достатъчно средства за финансиране, при присъщите на магистратите скептицизъм и недоверие, при съществуващите комуникационни трудности между тях въпрос на години е професионалните организации да се утвърдят като авторитетни партньори на ВСС и МП.

В по-далечно бъдеще би могло да се предвиди нарушаването на моралните норми, приети в етичните кодекси и преподавани в ЦОМ, да стане основание за налагане на дисциплинарно наказание.

1.3.4. Отваряне на съдебната система към обществото

Всички социологически изследвания сочат отчайващо ниския рейтинг на съдебната власт. Тази обществена оценка съвсем не се дължи единствено на липсата на професионализъм и морал у някои магистрати, а по-скоро на непознаване на същността на работата в системата. По правило съдебната власт се занимава с патологията на обществените отношения, с отклоненията от нормалното обществено поведение. Поради естеството на присъщи-

те ѝ функции и крайния резултат от дейността ѝ съдебната власт рядко среща одобрението на обществото не само в България, но и в общества с трайни демократични традиции и утвърдена ценностна система.

Същевременно самата система упорито демонстрира затвореност, която се засилва и от некомпетентни медийни реакции.

За да се постигне прозрачност в дейността на съдебната власт и за да се отвори тя към обществото, е необходимо:

- създаване на работна група с участието на магистрати, журналисти, представители на съсловни и професионални организации, на ВСС и на МП, която да изготви концепция за медийната политика на органите на съдебната власт;
- провеждане на съвместно обучение за журналисти и магистрати (полезен опит в тази насока има Правната инициатива за обучение и развитие – ПИОР);
- съставяне на практически програми и механизми за опознаване и общуване между магистратурата и медиите;
- подготвяне на говорители (на отделните съсловни организации, на органите на съда, на прокуратурата и на следствието), които да обясняват актуални въпроси на понятен за обществеността език;
- създаване на пресслужби към големите съдилища;
- организиране на обучение на съдебни репортери от лектори – журналисти и магистрати;
- въвеждане на система от акредитации за определени съдебни инстанции като възможност за преграда пред безотговорни и клеветнически журналистически изяви;
- популяризиране на резултатите от пилотните проекти, на ПИОР в районен съд – Варна, и в системата на Апелативна прокуратура – Пловдив;
- създаване на обществен медиен съвет за тематично представяне на съдебната реформа пред обществото, включващ магистрати, адвокати, представители на МП.

2. СЪДЕБНА АДМИНИСТРАЦИЯ

2.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Професионализмът на магистратите е изключително важно, но недостатъчно условие за ефективното функциониране на съдебната власт. Със същата степен на важност е и добрата организация на тяхната работа, наричана с общото понятие „съдебна администрация“. Това е система от структури, работещи по ясни правила и осъществяващи огромна по обем дейност, подпомагаща работата на съдиите и контактите с гражданите и с другите институции, които работят със съда.

В момента съдебната администрация е организирана върху безнадеждно остарели принципи, липсва единна подзаконова регламентация за работата на следствието, прокуратурата и съда. Водят се множество регистри – основно на ръка, което затруднява

получаването на справки от гражданите и адвокатите. Служителите в системата работят при примитивни условия на труд, никой не се грижи за тяхната предварителна и текуща подготовка.

Същевременно магистратите и особено тези, които са на ръководни длъжности, са натоварени с множество неприсъщи административни и финансови задължения, които отнемат време и не им позволяват да се съсредоточат върху техните основни функции – правораздавателните.

С последните изменения на ЗСВ от 1998 г. окръжните следствени служби бяха обособени като самостоятелни юридически лица. За разлика от съдилищата, които имат дългогодишен опит в работата си като самостоятелни структури със свой персонал, бюджет и организация, следствените служби срещат изключително големи организационни и административни трудности.

Съдебната администрация е неоправдано пренебрегната при извършването на цялостната реформа в системата. Сега действащата Наредба № 28/95 г. за функциите на служителите в помощните звена и канцеларии на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища не отразява необходимостта от модернизирани и оптимизирани на съдебната администрация и нейната дейност. В момента в МП се работи по усъвършенстване на правната уредба.

2.2. ЦЕЛИ

Пред съдебната система не стои проблемът да напише отново, по малко по-прецизен начин, правила за това, как и какви дела да си образува, а да си създаде принципно виждане за това, как да се самоуправлява. За да работи съдебната система ефективно, освен повишаване на професионалното ниво на работещите в нея магистрати, абсолютно наложително е още:

- подобряване на професионалната квалификация на административния персонал в съдебната система;
- модернизирани на условията за работа.

2.3. ДЕЙНОСТИ

За изграждане на принципно нова, модерна структура на управление на съдебната администрация е необходимо изготвянето на:

2.3.1. Концептуална рамка за принципно нова организация на работа

Необходимо е да се създаде работна група с участието на представители на съда, прокуратурата и следствието (магистрати и служители), която да изготви общо виждане за принципите на организация на работата в съдебната система.

Предлагат се следните **основни принципи**:

- изграждане на качествено нова структура на съдебната администрация и въвеждане на автоматизирана информационна система;

- създаване на съобразени с нея видове съдебни регистри и книги и начин на воденето им;
- създаване на съобразени с нея видове и брой съдебни служители и изготвяне на подробни длъжностни характеристики;
- изграждане на нови механизми за управление и контрол на тези служители;
- създаване на програма и механизъм за обучение на служителите;
- изграждане на административни служби при големите съдилища за управление на съдебни сгради, финанси и бюджет, помощен персонал, материални активи;
- нормативно уреждане и изграждане на „външни“ служби (обслужващи пряко съдебната дейност) – за служебна защита, за охрана, за съдействие при връчване на съдебни книжа.

2.3.2. Нормативна уредба и организационни промени в работата на съдебната власт

2.3.2.1. Нормативни изменения

- Нормативната уредба би следвало да се развие на ниво законен акт – по подобие на Закона за държавния служител, и съответни промени в други закони (Закона за МВР, Закона за адвокатурата), с оглед създаване на необходимите помощни структури;
- на базата на приетата единна концептуална рамка следва да се разработят подзаконови нормативни актове за работата на следствените служби, прокуратурата и съдилищата;
- на базата на единните принципи в организацията на работа следва да се изготви нова програма за съдебна статистика, която да борава с единна терминология и подход.

2.3.2.2. Организационни промени

Успоредно с изменението на нормативната уредба могат да се извършат и следните организационни промени, осигуряващи коректен и облекчен достъп на граждани и адвокати до съдебните институции, гарантиращ пълноценното реализиране на правата им:

- създаване на нов механизъм за предоставяне на справки за граждани и адвокати чрез обособяване на работни места, от които ще се осъществява единствено тази дейност с помощта на въведен софтуер. Това ще осигури на останалите служители спокойствие при изпълнение на техните функции;
- предоставяне по електронен път на публична информация от службите на съдебната власт на външни потребители (служби и институции, както и на адвокати и нотариуси) – срещу съответно заплащане и при гарантирана защита на информационния продукт;
- въвеждане фигурата на „съдебния администратор“, който в големите съдилища да поеме изпълняваните досега от председателите функции по съставяне на бюджета, по провеждане на търгове и сключване на договори, по поддържане на съдебните сгради, по подбор и контрол на служителите. Пре-

поръчително е съдебният администратор да е с висше юридическо или икономическо образование.

2.3.3. Автоматизиране на административната дейност в съдебната система

Известно е, че в различните звена на съдебната система автоматизацията е на различно ниво. Дори в равни по степен съдилища се ползва различен програмен продукт. Най-тежко е положение в следствените служби, където компютризацията почти липсва.

И в тази насока е необходимо създаване на работна група под ръководството на МП и ВСС, включваща магистрати и програмни специалисти, които да изготвят концепция за единна информационна система на съдебната власт. Някои от основните принципи, които би следвало да залегнат в тази концепция, са:

- изготвяне на единен съвместим продукт за деловодно обработване на книжата, постъпващи в отделните звена на системата, който да може да се адаптира към конкретните условия на всяко звено от системата, в т. ч. пренасяне и съхраняване на наличната информация от хартиен на електронен носител;
- изготвяне на единна информационна система по наказателните дела, с регламентирана различна степен на достъп за различните ползватели, включваща:
 - полицията,
 - следствието,
 - прокуратурата,
 - съда и
 - Главна дирекция „Главно управление на местата за лишаване от свобода“.
- въвеждане на единен програмен продукт за статистически данни във всички нива на системата.
- свързване на информационните системи на отделните съдилища помежду им и с тези на други институции, за обмен и потребление на данни (например на службите по вписванията с данъчните служби и кадастъра, на ВАС с Министерския съвет и т. н.);
- осигуряване на достъп до информация в Интернет по въпроси, свързани с правораздавателната дейност на магистратите (европейско законодателство, практика на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, практика на съда на ЕС в Люксембург и др.).

При автоматизирането на дейността в съдебната система да се приеме подходът „стъпка по стъпка“, като се започне поетапна компютризация на отделни дейности и постепенно се премине към свързването на отделните звена в съдебната система в национална мрежа.

В тази посока се очертават следните **приоритети** :

На първо място, в най-близка перспектива, е необходимо проучване и анализ на сегашното състояние на съдилищата и всич-

ки останали звена на съдебната система, в т. ч. обобщаване на съществуващия положителен опит, на т. нар. добри практики в отделни съдилища.

На второ място, в средносрочна перспектива, разработване на програма за компютризиране в гражданското и наказателното правораздаване.

По отношение на гражданското правораздаване през октомври 1999 г. е поставено добро начало със създаването към Висшия съдебен съвет на Експертен съвет за разработване на Единна програма за дейността на съдилищата в гражданското и административното правораздаване.

Необходимо е ускоряване на работата по изграждане на единна информационна система, обхващаща всички звена, през които преминава наказателното преследване. Националният статистически институт отговаря за дейността по изграждане на единна информационна система, но програмата следва да се разработи съвместно от МП, МВР и ВСС.

На трето място, в дългосрочна перспектива, изграждане на единна информационна система на съдебната власт.

2.3.4. Статут и обучение на съдебния персонал

Липсата на квалифициран съдебен персонал се отразява отрицателно върху качеството на правораздаването и върху обществената оценка за работата на съдебната система. Подобряването на работата на служителите безспорно ще доведе до общото подобряване на работата в системата.

2.3.4.1. Статут на съдебния персонал

Служителите в звената на съдебната система нямат качеството на държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител (ЗДС). С оглед особеностите на тяхната работа и отговорността, която носят за качеството на правораздаването, техният статут следва да бъде специално уреден чрез допълнение на ЗСВ или в отделен закон.

Функциите и отговорностите на съдебните служители, както и изискванията за професионална квалификация следва обаче да бъдат детайлно регламентирани в подзаконов нормативен акт, който при спазване разпоредбите на съответния закон да отчете спецификата на тяхната работа.

2.3.4.2. Обучение на съдебния персонал

С оглед споменатата по-горе липса както на първоначално, така и на текущо обучение за съдебния персонал, следва:

- МП съвместно с Министерство на образованието и науката да изготви програма за обучение на съдебни служители, която да се преподава в специализираните средни училища;
- завършилите успешно специализираното обучение кандидати да се назначават с предимство на вакантните длъжности;
- МП съвместно с ЦОМ да изготви програми и да провежда текущо обучение на вече работещите в съдебната система;

- обучението да приключва с изпит, резултатите от който да влияят върху трудовото възнаграждение и служебното израстване. Реформата в организацията на работа и нейното постепенно автоматизиране са вторият важен приоритет в съдебната реформа, който може да се реализира основно чрез усилията на работещите в системата, в тясно взаимодействие с МП и ВСС. И докато обучението на магистратите все пак е стартирало, реформата в административната дейност тепърва предстои да бъде обсъждана. За провеждането ѝ ще са необходими най-малко 5 години, през които биха могли да се реализират посочените в 2.3 дейности.

3. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА ОСНОВА НА РЕФОРМАТА

3.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

През последните десет години както цялото българско общество, така и съдебната система се реформират. Обществено-политическите промени намират израз в постоянна промяна на законодателството. Върху работата на съдебната власт се отразяват както нормативните актове, чието предназначение е прякото реформиране на правораздаването, така и всички останали законодателни изменения, които следва да се прилагат. Несъвършенствата на законодателната дейност най-ясно се забелязват в процеса на правоприлагането.

Необходим е цялостен преглед на действащото законодателство, с оглед отмяна на анахронични или противоречиви правни норми. На базата на този преглед следва да се утвърди една съвременна и хармонична правна основа за регулиране на обществените отношения, която при зачитане на българските правни традиции постепенно да приведе националното законодателство в съответствие с изискванията на Европейския съюз.

3.1.1. Относно материалното право

Материалното право има за цел цялостното уреждане на обществените отношения. То се прилага не само от правораздавателните органи, а е задължително за всички правни субекти. Провеждането на законодателството в съответствие с изискванията на новите общественоекономически отношения и на европейските стандарти не е само част от съдебната реформа, а е съществен елемент от цялостната правна реформа в държавата.

Като се има предвид обаче, че при нарушаване на законодателството споровете се разрешават в съда, в неговата дейност като във фокус се събират недостатъците и противоречията, съдържащи се в действащото право. Качеството на материалното право косвено се отразява както върху качеството на правораздаването, така и върху общественото доверие в правосъдната систе-

ма. От тази гледна точка, се предлагат някои законодателни промени в действащото материално право.

3.1.2. Относно процесуалните закони

Процесуалните закони определят правилата за функциониране на системата на правораздаването. Докато те не бяха променени в съответствие с изискванията на Конституцията за въвеждане на триинстанционното съдебно производство, съдебната реформа съществуваше само на книга. След процесуалното регламентиране на това производство през 1998 г. реформата вече е в ход. Динамиката на обществените отношения и логиката на самата реформа изискват и в бъдеще системата на правораздаване да продължи да се реформира.

Политическите промени от 1989 г. поставиха началото на радикална правна реформа в областта на **наказателния процес**. Наказателно-процесуалният кодекс (НПК) беше един от първите закони, в които още в началото на 1990 г. бяха направени промени. Впоследствие бяха внесени много нови изменения, създаващи по-големи гаранции за спазване на правата на човека. Като цяло обаче промените бяха спорадични и често противоречиви. Липсваше цялостна концепция за насоките, в които трябва да се проведе реформата в наказателния процес като дълготрайна философия за наказателно-процесуалната система за години напред.

Опит за съществено осъвременяване и хармонизиране с европейското законодателство са действащите от 1.01.2000 г. изменения и допълнения в НПК. С въведените през 1998 г. съществени промени в Гражданския процесуален кодекс (ГПК) бе засилено състезателното начало в **гражданския процес** с акцент върху ролята на съда като безпристрастен арбитър. Променена беше същността на второинстанционното производство – от контролно-отменително то се превърна в производство по съществуването на спора, създаващо по-големи възможности за страните да представят всички необходими доказателства. И тъй като въззивният съд решава спора по същество, а не го връща за ново първоинстанционно разглеждане, се създават условия за по-бързо приключване на делата.

Касационна инстанция е само Върховният касационен съд (ВКС), който се произнася единствено по правни въпроси – проверява материалната и процесуалната законосъобразност на решението, без да навлиза във фактическата страна на спора.

Въпреки радикалните промени в областта на гражданското правораздаване, за да се постигне максимална бързина и ефективност при разрешаване на гражданскоправните спорове, са необходими както по-нататъшно усъвършенстване на гражданския процес, така и използване на алтернативни способи за разглеждането им.

С действащата Конституция се постави основата и на реформата в **административното правораздаване**. Възстановен бе Върховният административен съд (основан през 1912 г. и закрит през 1948 г.) и беше приет Законът за върховния административен съд (ЗВАС).

3.2. ЦЕЛИ

За да се утвърди съдебната власт като третата власт в една правова държава, за да допринесе тя за установяване на правна сигурност и стабилност в обществото, е необходимо да се приемат и по-нататъшни решителни промени в областта както на материалното право, така и на процесуалните правила. Промени те следва да се извършват синхронизирано, като се зачитат утвърдените в страната правни традиции и се съобразяват потребностите на съвременното общество, както и изискванията към законодателството на България с оглед сближаването му с правото на ЕС.

- Следва да се утвърди принципът на равенство на страните в гражданскоправните отношения, на създаване на сигурност в гражданския оборот.

- Промяната в законодателството следва да е насочена към спазването на основните човешки права и свободи в наказателното право и процес.

- Задължително да се създадат условия за осигуряване на ефективна правна помощ за гражданите.

- В правната система следва да се утвърди принципът на равенство между гражданите и органите на властта чрез създаване на ясна регламентация за атакуване на административните актове.

- За по-ефективно и бързо разрешаване на споровете следва да се регламентира въвеждането на алтернативни способи за тяхното разглеждане.

- Да се усъвършенства правната основа на реформата с цел свеждане до минимум на условията за корупция в съдебната система.

3.3. ДЕЙНОСТИ

Народното събрание е единственият законодателен орган в България. На базата на приетите от него закони органите на изпълнителната власт издават подзаконови нормативни актове. За да се усъвършенства правната основа на реформата в съдебната власт, следва да се предвидят промени в някои конкретни области на правото.

3.3.1. Необходими промени в гражданското право и процес

3.3.1.1. Гражданско право

През последните десет години гражданското право на страната се промени основно, тъй като се налагаше гражданските правоотношения да се уредят с оглед на преминаването на икономиката от планова към пазарна, както и да се приближи българското право към европейските стандарти. Множеството изменения в законодателството са не винаги синхронизирани и водят до противоречиви резултати при правоприлагането.

Общо в областта на гражданското законодателство би могло да се препоръча:

- вътрешно терминологично съгласуване на нормативните актове;
- синхронизиране на регламентацията на аналогични или сходни хипотези;
- постоянно съблюдаване на изискванията за възприемане на европейските стандарти.

Препоръчителни са следните промени в някои от отделните клонове на гражданското право:

Вещно право:

- създаване на нова система за регистриране на недвижимата собственост – преминаване от „персонална“ система на вписване към „реална“ система, с цел създаване на действителни гаранции за сигурност при сделките с недвижими имоти.

Облигационно право:

- допълване на съществуващата законова регламентация с оглед изискванията на Римската конвенция от 1980 г. за приложимото право при договорни задължения.

Банково и търговско право:

- привеждане в синхрон на Търговския закон (ТЗ), като общ закон, и Закона за банките (ЗБ) като специален, по отношение на противоречивата регламентация на банковите сделки;
- съвременен, съобразен с европейските стандарти регламентиране на:
 - банковата гаранция,
 - банковия кредит,
 - кредитното писмо,
 - потребителския кредит;
- стимулиране на борсовата търговия с ценни книжа чрез:
 - освобождаване на режима за търговия с някои класове акции, изключени от гражданския оборот,
 - предвиждане на възможност за свободно договаряне на консолидирани пакети акции.
- законодателно регламентиране на електронната търговия и електронния подпис – вече е изготвен законопроект от експерти на Центъра за изследване на демокрацията и представители на заинтересованите институции;
- извършване на преглед на действащите подзаконови нормативни актове, които често дават първично нормативно регулиране, каквото би следвало да се даде в ТЗ или ЗБ.

Семейно право:

Изготвен е законопроект за нов Семейен кодекс (СК), предвиждащ регламентиране по актуален начин на:

- режима на имуществените отношения между съпрузите;
- осиновяването;
- мерките по отношение на децата и др.

Необходимо е да се разработи система от законодателни и социални мерки за:

- по-пълна и ефикасна закрила на детето;
- подпомагане на семейства, чийто брак е в криза или са налице проблеми във взаимоотношенията между родители и деца;
- въвеждане института на посредника при разглеждане на дела за развод и при спорове за родителски права;
- регламентиране на съвместното съжителство без брак;
- въвеждане на бързи процедури за защита срещу насилие в семейството;
- предвиждане на възможност за преуреждане на имуществените спорове по заварени от новата уредба бракове.

Трудово право:

- актуализиране на регламентацията на трудовоправните отношения, с оглед съвременните икономически условия;
- предвиждане на защита срещу крайно несправедливи клаузи в трудовия договор, наложени от работодателя;
- усъвършенстване на законодателната уредба относно срочните трудови договори с оглед защитата на работника от опасността да бъде поставен в условията на „верижни“ срочни трудови договори;
- прецизиране на правната уредба за предявяване на иск за недействителност на трудовия договор, което да може да се извършва съобразно общите принципи на гражданското право и инцидентно в друг трудов спор;
- привеждане на някои категории съдебни решения по трудови спорове в съответствие с новите принципи на гражданския процес – решения, които съгласно сега действащата уредба се разглеждат само от една съдебна инстанция без възможност за последващ инстанционен контрол;
- разширяване и усъвършенстване на регламентацията относно освобождаване от изборна длъжност на работници или служители, за които е изключен съдебен ред за оспорване на прекратяването на трудовите договори;
- създаване на гаранционен фонд за закрила на работниците при неплатежоспособност на работодателя в съответствие с Директива 80/987 от 20.10.1980 г. на ЕС;
- синхронизиране на законодателството в съответствие с Европейската социална харта.

Защита на потребителите:

С приетия Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия за пръв път се въвежда законова регламентация на този вид отношения. Още преди да е започнало обаче реалното му приложение, могат да се посочат няколко проблема, чието бързо разрешаване е препоръчително:

- изрично и ясно да се формулира новото разбиране за имуществена вреда, каквото е заложено в специалния режим на отговорност за вреди, причинени от дефект на стока, съгласно Директивата на ЕС за отговорността на потребителя;
- законът въвежда възможността чрез иск да се търси колективна защита на пострадали потребители, т. нар. class action, но в ГПК все още няма специална уредба на такива иски про-

изводства. Налага се съществуващата непълнота да бъде преодоляна чрез законодателна промяна.

3.3.1.2. Граждански процес

Приетите през 1999 г. изменения в ГПК са насочени към:

- свеждане до минимум на възможностите за отлагане на делата;
- диференциране на бързи производства;
- предварително изпълнение на осъдителни решения на въззивните съдилища;
- разширяване на правомощията на касационната инстанция за окончателно разрешаване на споровете;
- съкращаване на производството по несъстоятелност в две съдебни инстанции (окръжен и апелативен съд).

Необходими са обаче и следващи законодателни промени в следните насоки:

- създаване на по-големи процесуални гаранции за разкриване на материалната (а не само на формалната) истина в процеса чрез създаване на задължение за съда да указва на страната, която се явява без адвокат, кои фактически обстоятелства са спорни и се нуждаят от изясняване и доказване. Горното се споделя от множество юристи, които се опасяват, че при засиленото състезателно начало се нарушава основният принцип на равенство в процеса;
- въвеждане на задължително участие на адвокат по определени видове дела, както и в производството пред касационния съд;
- предвиждане на задължение за предварителна размяна на книга между страните – преди образуване на гражданско дело;
- прецизиране на уредбата на раздела от ГПК „Бързи производства“, в който се включват иски, охранителни и съдебно-административни производства;
- за някои видове иски да се въведе т. нар. сумарно производство, при което ако ответникът в даден от закона срок не направи възражения срещу иска или го признае, се издава направо изпълнителен лист срещу него; изпълнението в такива случаи ще се третира като образувано въз основа на несъдебно изпълнително основание. Сега такава възможност се предвижда само за исковите по актове за начет;
- прецизиране на уредбата на „жалба за бавност“;
- законово регламентиране на утвърдилата се практика пледариите да се развиват в писмена форма;
- радикална промяна в процедурата по съдебно изпълнение, включително и разширяване на възможността за обжалване действията на съдия-изпълнител, с цел избягване създаването на регионални съдебни практики.

Съдебното изпълнение е тази част от гражданския процес, с която приключва един гражданскоправен спор, и тя е най-малко реформирана. Тромавият и неефективен изпълнителен процес обезсмисля всички усилия, полагани за подобряване на правораздаването.

Наложително е приемането на законодателни изменения, чрез които да се сведат до минимум възможностите за умишлено

протакане на изпълнителното производство; да се създадат повече гаранции за кредитора. В голяма част от страните на ЕС тази дейност се извършва от частни лица. Освен промяната в процедурата, би могло да се помисли и за законодателно изменение в организацията на работа. След реформата на нотариалната дейност би могло да се подготви законопроект, с който дейността на съдиите-изпълнители да се реформира на същите принципи и те да преминат изцяло на самоиздръжка.

Тъй като както съдебната система, така и обществото не са готови за подобна радикална промяна, алтернативно могат да се обсъдят и преходни варианти:

- паралелно съществуване на съдебно изпълнение към съдилищата и на съдебно изпълнение от специално оторизирани лица извън системата на съдебната власт, действащи в условия на конкуренция и между които вискателят би могъл да избира;
- допълнително материално стимулиране на съдиите-изпълнители, обвързано с резултатите от дейността им.

3.3.2. Необходими промени в наказателното право и процес

3.3.2.1. Наказателно право

За да е налице ефективно наказателно преследване, е необходимо съществено осъвременяване на наказателните състави и на системата за изтърпяване на наказанията.

Демократичните промени от края на 1989 г. доведоха до необходимостта от съществени промени и в Наказателния кодекс (НК). Наказателният закон от 1951 г., Наказателните кодекси от 1956 г. и от 1968 г. бяха изцяло повлияни от съветската правна система. От 1991 г. наказателното право е окончателно деидеологизирано и се превърна в сравнително ефикасен инструмент за защита на човешките права. Отличителна черта на българското наказателно право е сравнително високата му степен на съответствие с международното. През 1998 г. бе отменено и смъртното наказание.

По отношение на наказателното право все още не е изготвена единна концепция за неговото развитие, независимо от правителствените програми за борба с престъпността. Извършените в последните години изменения в наказателното законодателство бяха продиктувани от нуждата да се отговори на конкретните обществени потребности за:

- засилване на репресията срещу организираната престъпност;
- законово уреждане на т. нар. престъпления на белите якички и др.

Наказателното право по същността си е консервативно и по отношение на общото учение за престъпленията (обществената опасност и формите на вина), то е останало до значителна степен непроменено през последните сто години.

В структурно отношение действащият НК съдържа **обща** и **особена част**. В **общата част** са уредени основните принципи и ин-

ститути на наказателното право, а в **особената част** – видовете престъпления и наказанията за тях. Освен НК, в България не съществуват други закони, съдържащи наказателноправни норми.

Независимо дали ще се възприеме виждането за изготвяне на изцяло нов НК или ще се усъвършенства сега действащият, се налагат нови решения в следните насоки:

В **общата част на НК** усилията на законодателя би следвало да се концентрират върху:

- разработване на нова, съвременна система на наказанията, предвиждаща повече алтернативни на основното наказание „лишаване от свобода“;
- разширяване на приложното поле на наказанието „глоба“, което при неплащане на глобата да може да бъде заменено от съда с „лишаване от свобода“;
- въвеждане на наказанието „пробация“ – наказание, което се изтърпява чрез полагане на труд в полза на обществото под административен контрол, но без откъсване от семейството и нормалната жизнена среда. При нарушаване на правилата на пробацията то да може да се замени с „лишаване от свобода“;
- разширяване на стимулите за законосъобразно поведение на нарушителя чрез налагане на значително по-леки наказания при сътрудничество на правосъдието, при самопризнание, при възстановяване на нанесените материални щети.

Необходимо е да се внесат промени и в **особената част на НК**, чрез които:

- да се уредят престъпленията с предмет:
 - ценни книжа,
 - компютърни престъпления,
 - посегателства срещу конкуренцията,
 - правата и интересите на потребителите;
- да се усъвършенстват разпоредбите, отнасящи се до данъчните и валутните престъпления;
- да се усъвършенства уредбата относно:
 - неприкосновеността на личната информация,
 - заразяването със СПИН и др.
- да се премахнат архаичните разпоредби и да се декриминализират редица деяния;
- да се декриминализира престъплението „провокация към подкуп“ в случаите, когато то има за цел изобличаване на корумпирани длъжностни лица;
- да продължи съгласуването на вътрешното с международното право в областта на:
 - организираната престъпност,
 - екологичните престъпления,
 - трафика на наркотици и произведения на изкуството и други подобни.
- да се разшири приложното поле на наказателните дела от „частен характер“;
- да се предвиди наказателна отговорност за неизпълнение на съдебни решения.

3.3.2.2. Наказателен процес

През 1999 г. беше приет Закон за изменение и допълнение на НПК, в сила от 1 януари 2000 г. В него са предвидени съществени изменения, изразяващи се основно в:

- утвърждаване върховенството на съда и превръщането на съдебната фаза в централен стадий на процеса;
- освобождаване на предварителното разследване от ненужния формализъм и създаване на условия за бързина и оперативност;
- въвеждане на полицейското разследване по значителен брой дела;
- изграждане на система от гаранции за правата на гражданите, като най-съществената от тях е въвеждане на съдебен контрол по отношение на всички посегателства върху техни конституционни права;
- въвеждане на състезателна съдебна процедура и ограничаване на служебното начало в дейността на съда;
- зачитане на всички международни актове, ратифицирани от Република България;
- въвеждане на „*споразумението*“ като процесуален способ за по-бърза реализация на наказателното преследване.

Тези радикални законодателни промени представляват съществена стъпка в изграждането на съвременната наказателно-процесуална система.

Следваща цел е създаване на изцяло нов НПК, основан на посочената дългосрочна концепция и на опита от постепенно и поетапно провежданите промени. Наред с това в него следва да намерят отражение следните принципи:

- засилване на състезателното начало в наказателния процес чрез провеждането му във въззивното и касационното производство;
- акцентиране върху принципа за бързина в правораздаването, без това да се отразява върху разкриване на обективната истина;
- въвеждане на повече диференцирани производства, с оглед характера и тежестта на престъплението;
- въвеждане на прескачаща подсъдност, при която въззивното производство не е задължително условие за касационна жалба или протест.

Новият НПК трябва да съдържа и следните нови решения:

- нова, прецизна структура на кодекса. Промените от 1999 г. следват структурата на НПК от 1974 г. Така се получават алогични подредби, като например полицейското производство, което макар и основна форма на разследване, е отнесено към особените правила в кодекса. Правилно би било включването му в частта на НПК за разследване редом до разследването от следователя;
- включване на проблематиката за специалните разузнавателни средства в НПК като продължение на тенденцията за кодификация на материята по наказателното преследване;

- уеднаквяване и осъвременяване на терминологията;
- промени в доказателственото право. Акцентът следва да се постави върху ограниченията на конституционните права на гражданите при способите за събиране на доказателства и необходимостта от завишени гаранции срещу произвол;
- отказ от задължителна мярка за неотклонение по отношение на всеки обвиняем;
- въвеждане на т. нар. принцип на фунията, който разтоварва системата за наказателно преследване, като ограничава възможността всички постъпили в нея дела да преминат през всички възможни процесуални стадии;
- създаване на законова възможност за обвиняемия да определя дали делото му да се гледа от съдия или от съдебен състав със съдебни заседатели;
- да се възстанови разпоредителното заседание, но със същностно променено съдържание – иницирано по искане на подсъдимия или неговия защитник, незадължителен стадий, с участието на равнопоставени страни. Така ще се предотвратят неоснователните съдебни процеси, което спестява средства и психологически тормоз за подсъдимия и неговите близки;
- извеждане на проблематиката за престъпления, извършени от непълнолетни в отделен закон, който да регламентира материалноправните и процесуални въпроси. Това е свързано със създаването и на специализирани съдилища за непълнолетни, разследващи органи, въвеждането на изцяло нова терминология в съответните специални закони и пр.

Новият НПК може да се откаже и от някои от институтите, въведени през 1999 г., ако практическото им приложение установи тяхната неефективност. Такъв би могло да бъде съдебният контрол върху правомощието на прокурора да прекратява наказателния процес, да прекъсва изпълнението на наказанието „лишаване от свобода“ и др. Препоръчително е към изготвянето на нов НПК да се пристъпи след определен период от време, през който са били прилагани създадените през 1999 г. концептуално нови институти и практиката е утвърдила или отхвърлила някои от решенията.

3.3.2.3. Изпълнение на наказанието

Наложителна е реформа и в **режима на изтърпяване на наказанията** чрез въвеждане на съществени изменения в Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН). След 1990 г. бяха въведени ред промени в работата на затворите в България, свързани със зачитане на човешките права на осъдените и създаване на хуманни условия при изтърпяване на наказанието. Това обаче не е достатъчно. Установената в България санкционна система е неадекватна на ръста и структурата на престъпността. Необходим е нов закон за изпълнение на наказанията, който да предвиди:

- изграждане на нова система на местата за лишаване от свобода:
 - специализирани затвори,
 - местни затвори, и
 - затвори с висока степен на сигурност;

- съчетаване на наказателното въздействие с психологическо и педагогическо;
- създаване на законови предпоставки за участие на широк кръг държавни и неправителствени организации за изпълнение на предвидените мерки по време на изтърпяване на наказанието и след това;
- създаване на умения за ресоциализация на осъдените след изтърпяване на наказанието;
- изготвяне на програми за ресоциализация след изтърпяване на наказанието;
- изграждане на пробационни служби във връзка с наложителното въвеждане в санкционната система на наказанието „пробация“.

Реформата в областта на наказателното, наказателно-процесуалното и наказателно-изпълнителното законодателство трябва да се осъществява паралелно, въз основа на единна концепция за наказателната политика в тези правни отрасли.

3.3.3. Необходими промени в административното право и процес

3.3.3.1. Административно право

В областта на административното право промените са много динамични, тъй като следва да отговорят на процесите на реформа в държавната и местната администрация и на изискванията за привеждане на националното законодателство в съответствие с действащото право на ЕС. Приети са Закон за държавната администрация, Закон за държавния служител и Закон за бежанците в Република България. Предстои приемане на закон за административноправното обслужване на гражданите. Препоръчително е да продължи хармонизирането на материалното данъчно законодателство с европейските директиви в областта на данъците и митата.

3.3.3.2. Административен процес

Конституцията на Република България от 1991 г. утвърди принципа на обща клауза за обжалваемост на административните актове и предвиди създаване на Върховен административен съд (ВАС). Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Принципът за всеобщ съдебен контрол на актовете и действията на административните органи е доразвит с новите устройствени и процесуални закони – Закон за съдебната власт (ЗСВ), Закон за Върховния административен съд (ЗВАС) и с последните изменения на Закона за административното производство (ЗАП).

Уредбата на административния процес се съдържа в няколко нормативни акта – Закона за административното производство (ЗАП), Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), в отдел-

ни разпоредби на Закона за данъчното производство (ЗДП), в Закона за териториалното и селищното устройство (ЗТСУ), в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), като се препраща и към ГПК. Тези нормативни актове са приемани по различно време, при различна социално-икономическа обстановка и между тях липсва синхрон, а понякога се констатират и сериозни противоречия. Липсата на единна административно-процесуална уредба затруднява както гражданите и административните органи, така и съдилищата. Липсата на правни критерии за това, кои административни актове се изключват от съдебен контрол на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията, създава възможност за произволно изключване.

Наложително е приемането на **Административно-процесуален кодекс**, който да обедини и систематизира отделните административни производства. В него следва да се обърне внимание на следните съществени моменти:

- създаване на ясен законов критерий за това, кои административни актове се изключват от съдебен контрол;
- създаване на гаранции за равенство на страните пред съда при събирането на доказателства – да се предвиди задължение за административния орган да представя цялата административна преписка с жалбата срещу неговия акт, за да се пресече възможността по преценка на този орган да се дозират доказателствата и по този начин гражданинът да се постави в неравноправно положение;
- създаване на правни гаранции за изпълнение на съдебните решения от страна на административните органи (чрез по-ефикасна система от глоби и други санкции);

С приемането на Данъчно-процесуалния кодекс, в сила от 1 януари 2000 г., е кодифицирано процесуалното данъчно законодателство, но се налага прецизиране на редица спорни текстове. Необходимо е и създаване на гаранции срещу възможни злоупотреби с предоставените широки правомощия на органите на данъчния контрол.

3.3.4. Други законодателни промени

За по-ефективната работа на съдебната система са необходими и други законодателни промени, които имат отношение към организацията на нейната дейност, както и на дейността на органи и институции, чиито функции са тясно свързани с правораздаването. Би могло да се обсъди въвеждането на актуална и детайлна законова и подзаконова регламентация на структурата и функциите на:

3.3.4.1. Специализирани съдилища

Съгласно чл. 119, ал. 2 от Конституцията и чл. 3, ал. 5 от ЗСВ: „Със закон могат да се създават и специализирани съдилища.“

Традицията на правораздаването в България е, че първоинстанционните и въззивни съдилища имат обща юрисдикция. С оглед многообразието на споровете, които се разглеждат в тях, спе-

цификата на някои видове дела, изискващи от съдиите специални познания, необходимостта от по-бързо и компетентно разглеждане на дела с особена обществена значимост, може да се обсъди идеята за създаване на специализирани първоинстанционни съдилища за разглеждане на:

- трудови спорове;
- дела по несъстоятелност;
- наказателни дела срещу непълнолетни.

3.3.4.2. Регистрите, водени в съдилищата

Търговски регистри

Българската законодателна традиция предвижда търговските регистри да се водят и съхраняват в съдилища. Фирмената регистрация води обаче до натоварване на съдиите с огромен обем работа, за която не е необходима висока юридическа квалификация. За да се разтоварят съдиите от тази неквалифицирана дейност и да се използват техните знания и опит за по-задълбочено разглеждане на правни проблеми, предлагаме алтернативно:

- промяна в разпоредбите за съдебна регистрация на търговци чрез опростяване на изискванията за регистрация, разработване на формуляри и възлагане на тази дейност на служители със специална подготовка (от типа на германския Rechtspfleger);
- извеждане на дейността по регистрация извън съдилищата и прехвърлянето ѝ на органите на изпълнителната власт или на Българската търговско-промишлена палата (БТПП).

Поземлени регистри

С оглед сигурността на гражданския оборот с недвижими имоти и поради липсата на координация между общинските служби по: териториално и селищно устройство, кадастъра на земеделските земи, данъчните служби и службите по вписванията в съдилищата, се очерта необходимостта да се внесат изменения в съответните нормативни актове, или да се изготви изцяло нов закон за поземлена регистрация, като се създаде и единна информационна система за недвижимите имоти. На 12.04.2000 г. Народното събрание прие Закон за кадастъра и имотния регистър, който в по-голямата си част влиза в сила от 01.01.2001 г. и се очаква с неговото приложение постепенно да се премине към реалната система за водене на регистрите на недвижимото имущество.

3.3.4.3. Извънсъдебни способности за спазване на правата на човека – Институцията Омбудсман (Народен защитник)

Демократичните европейски държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване на правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и по-бавната съдебна, административна и другите действащи форми на защита. Сред тях с по-дълга или по-кратка традиция в отделните държави се откроява Институцията Омбудсман.

Основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните на него институции е да наблюдава административната дейност в държавата и да бъде възпиращ фактор срещу корупция и произвол, накърняващи правата на човека, да помага за възстановяване на накърнени от държавата, или нейни служители, права на частни лица и да създава атмосфера на зачитане правата на човека и автономността на обществото. В редица страни институцията на омбудсмана се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права.

Виждането в полза на въвеждане на институцията Народен защитник (Омбудсман) в България е съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То се основава също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит. Макар че най-добрият вариант за създаване на такава институция в България, разполагаща с необходимия авторитет и предпоставки за ефективност, би бил чрез конституционното ѝ закрепване, се налага мнението, че на настоящия етап процедурата по изменение на Конституцията би означавала изключително голям разход на време и усилия за дебати върху една все още непозната и непопулярна в страната фигура и липсваща традиция. Предвид това предложението е институцията да бъде създадена със специален закон. В подкрепа на това становище са следните аргументи:

- създаването на Омбудсман в европейските страни, както показва досегашната практика, става или чрез закон, или по конституционен път, като няма пречка (примерът с Полша) една институция, създадена със специален закон, впоследствие да се конституционализира;
- Институцията Омбудсман според предлаганото виждане не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане няма да се засегне принципът на разделение на властите, поради което не е наложително, съгласно основните начала на българската Конституция (чл. 1, ал. 2), да бъде предвидена в нея;
- основните принципи на специалния закон за въвеждане на Омбудсман имат опора в основните конституционни принципи и начала – правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати във върховен принцип (Преамбюла), принципа на правовата държава, управлявана според Конституцията и законите на страната и задължена да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество (чл. 4), принципа на свободното пазарно стопанство, основаващ се на изискването законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 1 и ал. 2).

При такъв подход на детайлна законодателна уредба подлежат целите, сферата на действие, процедурите и организацията на работа на институцията, като при това се отдели и специално внимание на взаимоотношенията с конституционните органи, осъ-

ществяващи държавната власт. Бъдещият закон следва да бъде съобразен както с Конституцията, така и с действащото законодателство, за да се осигури максимално широко и ефективно легално поле за възложената ѝ дейност.

Законопроектът, разработен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, предвижда въвеждане на Институцията Омбудсман, наименован „Народен защитник“, с общи компетенции, и съчетаващ класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните му варианти, осъществени в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в български условия.

Законопроектът предвижда фигурата на гражданските посредници, които гарантират зачитането на правата и свободите на гражданите и юридическите лица по места.

3.3.4.4. Съдебна полиция

Създаването на съдебна полиция не бе прието в Закона за съдебната власт, въпреки че беше предложено в законопроекта. Поради липсата на ясна законова регламентация взаимоотношенията между органите на съдебната власт и на полицията са изключително усложнени и се отразяват отрицателно върху работата на съдебната система. За целта се предлага създаване на специализирано звено „**Съдебна полиция**“, което:

- да осигурява принудителното довеждане на свидетели, конвоиране на обвиняеми и подсъдими;
- да осигурява реда в съдебната зала;
- да оказва съдействие при връчване на съдебни книжа и при съдебно изпълнение.

3.3.4.5. Адвокатурата

Ролята на адвокатите като юридически съветници и процесуални представители на страните е изключително важна както за интересите на гражданите и юридическите лица, така и за качеството на правораздаването.

Успоредно с реформата в съдебната система, адвокатурата също беше съществено реформирана. Премахна се ограничението в броя на действащите адвокати и се въведе свободен достъп за всички лица, завършили висше юридическо образование.

За съжаление, поради липсата на критерии при приемането на адвокати и отсъствието на действащ механизъм за вътрешен контрол в гилдията, през последните години се наблюдава рязко влошаване на качеството на адвокатските услуги, злоупотреба с процесуални права и нелоялна конкуренция между самите адвокати. Липсва и добре регламентирана система за оказване на безплатна правна помощ на граждани, които не могат да си позволят заплащане на адвокатска услуга.

С оглед осигуряване на квалифицирана правна помощ на гражданите и повишаване на тяхното доверие в адвокатурата, препоръчително е:

- въвеждане на приеман изпит в адвокатурата;
- регламентиране на система за правна помощ, която осигурява достъп до съд и безплатна адвокатска защита в процеса за тези, които нямат достатъчно средства, за да си я позволят;
- създаване на специален фонд, в който да се набират средства както от държавния бюджет, така и от неправителствени организации, за заплащане услугите на адвокати, защитаващи социално слаби граждани;
 - създаване на „**правни клиници**“ с участие на студенти по право, работещи под патронажа на опитни адвокати;
 - детайлно уреждане на дисциплинарната отговорност на адвокатите за злоупотреба с процесуални права.

Промените в работата на адвокатурата могат да се постигнат чрез изменения на нормативните актове, регламентиращи нейната дейност (Закона за адвокатурата и др.). Тези промени могат да се инициират както от Висшия адвокатски съвет, така и от министъра на правосъдието. При изготвянето на законопроектите би следвало като сътрудници да се привлекат и представители на неправителствени организации, имащи отношение към проблемите.

3.3.5. Алтернативни способи за решаване на спорове (АРС)

В България възникващите в обществото спорове се решават основно в съда. Институционализираните изключения са малко: Арбитражният съд към Българска търговско-промишлена палата (БТПП), Арбитражът към Асоциацията на търговските банки, Арбитражът на Българска стопанска камара (БСК), Арбитражите при Българска фондова борса и Софийска стокова борса. Допустим е и арбитражът *ad hoc*, но той рядко се прилага на практика.

Не е достатъчно популярен и методът на „посредничество“ (mediation) при разрешаване на спорове – предвиден е единствено в Правилника на Арбитражния съд към БСК. В тази област работят и някои други неправителствени организации, но за тяхната дейност липсва достатъчно информация както сред практикуващите юристи, така и в сферата на частния бизнес.

Опитът в САЩ и страните от Западна Европа показва, че използването на АРС е изключително ефикасно: от една страна – значителна част от възникващите в обществото спорове се решават по-бързо и по-евтино, отколкото в съдилищата; от друга – съдилищата се разтоварват от голямо количество дела, за които често освен юридическа квалификация се изискват и специални познания в областта на бизнеса, изкуството, психологията и др.

За да се наложи в България тази извънсъдебна форма за разрешаване на спорове, е необходимо:

- популяризиране на АРС сред юристи, представители на изпълнителната и законодателната власт, синдикатите и бизнес-средите;
- запознаване на обществото с предимствата на АРС, използвайки помощта на медиите;

- разширяване на възможностите за арбитражиране на вътрешни спорове и отпадане на съществуващата сега императивна забрана за арбитраж в случаите, когато страна е държавно учреждение;
- въвеждане на законови изисквания за предварителна консултация с медиатор (например по брачни дела, при спор за родителски права);
- създаване на специализирани арбитражи за разрешаване на спорове с колективен интерес (защита на потребителите, екологични и градоустройствени конфликти и др.);
- законово регламентиране на изискванията за създаване и дейност на самостоятелно действащите арбитражи и медиатори;
- приемане на съответните изменения в ГПК, предвиждащи изпълнителна сила на споразумения, постигнати пред медиатор;
- използване на Институцията на Омбудсмана като вид АРС за спорове между гражданите и администрацията;
- на базата на сравнително изследване на практиката на европейските страни обсъждане на възможността за законодателно въвеждане на алтернативните способи за разрешаване на административни спорове.