



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



КЛУБ „ИКОНОМИКА 2000“

АИР
КОСТИНБРОД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРОЕКТ BG05SFOP001-3.003-0069 „Разработване на система за мониторинг на актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2014-2020 г.“

Дейност 1. Проучване на използваната система за отчетност и докладване напредъка в изпълнението на актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2014-2020 г.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИЗПОЛЗВАНАТА СИСТЕМА ЗА ОТЧЕТНОСТ И ДОКЛАДВАНЕ НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АКТУАЛИЗИРАНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА 2014-2020 Г.



юли 2019 година

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	3
УВОД	4
I. КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА	5
1. Общи бележки	5
2. Стратегия за реформа на българската съдебната система от 2001 г.	6
3. Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система от 2003 г.	7
4. Мониторинг на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка за отчитане напредъка на Р България в областта на съдебната реформа и вътрешните работи от 2007 г.	8
5. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз от 2010 г.	10
6. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г.	12
II. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ И БАЗИ ДАННИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ	15
III. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОДХОДА ЗА ОТЧЕТНОСТ И ДОКЛАДВАНЕ НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АСПРСС 2014-2020 Г.	16
1. Механизми за изпълнение на Стратегията и Пътната карта	16
2. Функции и роля на органите и институциите	18
3. Съвет по прилагане на Стратегията	19
4. Правила за отчетност и докладване на изпълнението	23
5. Практики на отчитане изпълнението на Стратегията	24
6. Сравнение на механизмите за изпълнение на стратегиите от 2010 и 2014 г.	25
7. Дейност на Съвета във връзка с Механизма за сътрудничество и проверка	27
8. Проблеми на мониторинга при проектирането на АСПРСС и Пътната карта	27
9. Затруднения при използване на публично достъпната информация	29
IV. АНАЛИЗ НА ХОРИЗОНТАЛНАТА И ВЕРТИКАЛНА ЛОГИКА НА АСПРСС 2014-2020 Г. И ПЪТНАТА КАРТА	30
V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	36
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	39

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АП	Апелативна прокуратура
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АСПРС	Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система
ВАП	Върховна административна прокуратура
ВАС	Върховен административен съд
ВКП	Върховна касационна прокуратура
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ВУ	Висше училище
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ГСН	Гражданскосъдебен надзор
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност”
ДБ	Държавен бюджет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗВО	Закон за висшето образование
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ИВСС	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
КПКОНПИ	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
МОН	Министерство на образованието и науката
МП	Министерство на правосъдието
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НБПП	Национално бюро за правна помощ
НИП	Национален институт на правосъдието
ПРБ	Прокуратура на Република България
СПАСПРС	Совет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система

УВОД

Настоящият доклад е разработен в резултат от изпълнението на Дейност 1. Проучване на използваната система за отчетност и докладване напредъка в изпълнението на актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2014-2020 г. по проект „Разработване на система за мониторинг на актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2014-2020 г.“, № BG05SFOP001-3.003-0069. Проектът се изпълнява съгласно административен договор а BG05SFOP001-3.003-0069-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131 по Оперативна програма „Добро управление“ по процедура BG05SFOP001-3.003 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор „Граждански контрол върху реформата в съдебната система“, Приоритетна ос № 3 „Прозрачна и ефективна съдебна система“.

Дейност 1 включва задълбочено проучване на системата за отчетност на актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2014-2020 г. (АСПРСС 2014-2020 г.). Изпълнението на дейността е своеобразен „подготвителен етап“ и осигурява солидна основа за усъвършенстване на системата за мониторинг на АСПРСС 2014-2020 г., което ще бъде изпълнено в рамките на следващата Дейност 2. В рамките на Дейност 1 са предвидени два резултата, като вторият е изготвяне на доклад: Анализ и оценка на използваната система за отчетност и докладване напредъка в изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г.“

Целта на настоящия доклад е да направи критична оценка на използваната система за мониторинг на АСПРСС 2014-2020 г. и да изведе слабите страни на тази система. В изпълнение на тази цел докладът е структуриран в пет основни раздела. Първият раздел е посветен на историята и развитието на съдебната реформа в страната. Вторият раздел дава информация за използваните източници и бази данни при подготовка на оценката. Третият и четвъртият раздели се отнасят до оценка на подхода за отчетност и докладване напредъка в изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г. и хоризонталната и вертикалната логика на АСПРСС и Пътната карта. В заключителната част на доклада са представени изводите и препоръките от изследването. Включен е и списък с използваната литература.

I. КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

1. Общи бележки

Обществено-политическото развитие на Република България и уредбата на съдебната система в действащата Конституция предпоставят редица изменения в законодателството. С приетия през 1994 г. Закон за съдебната власт започва реструктуриране на съдебната система, което позволява въвеждането на триинстанционно съдебно производство чрез приемане на съответни изменения и в процесуалните закони.

В рамките на процеса по присъединяване на България към Европейския съюз, на 27 юни 2001 г. започват преговори по Глава „Правосъдие и вътрешни работи“. Осъщественият международен мониторинг на съдебната система във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз установява наличието на проблеми, основните от които са свързани с:

- човешките ресурси (магистрати и административен персонал) и тяхното обучение;
- координацията във връзка с управлението на съдебната система на централно ниво и разграничаване на функциите на ВСС и МП;
- компютъризацията и въвеждането на съвместим софтуер;
- съставяне и управление на бюджета на съдебната система;
- отношенията с обществеността и законодателната власт;
- модернизацията на сградния фонд.

В Копенхагенхагенските критерии, приети през 1993 г. Европейският съвет отбелязва, че членството в Европейския съюз предполага наличие на стабилност на институциите, които гарантират демокрацията, правовата държава, защитата на човешките права и закрилата на малцинствата. Записано е и, че с оглед членството на България в ЕС е необходимо да се развие капацитета на съдебната система, за да се осигури възможност тя да гарантира функционирането на правовата държава и защитата на правата на човека, при очаквано увеличение на броя на делата и на правната им сложност във връзка с прилагането на правото на ЕС.

Основните направления на реформите на съдебната система се съдържат в докладите на ЕК по МСП, както и препоръките на Съвета на Европа, становищата на Венецианската комисия и осъдителните решения на ЕСПЧ. Между двете системи за мониторинг - на Европейския съюз и на Съвета на Европа няма пряка формална връзка и зависимост, но има голяма степен на припокриване на сферите на наблюдение и оценка, общи за състоянието на съдебната система изводи и заключения и голяма степен на съвпадение в областта на препоръките на двете организации.

След присъединяването си към Съвета на Европа през 1992 г., България е обект на процедура за пълен мониторинг до 2000 г. С Резолюция 1211 (2000)¹ ПАСЕ решава да закрие процедурата за наблюдение и да започне диалог след мониторинга по редица

¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28062&lang=en>

нерешени въпроси по отношение на демокрацията, правовата държава и правата на човека.

С Резолюция 2296 (2019) от 27 юни 2019 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа оставя в сила за още една година процедурата на наблюдение на България. Така страната е оставена в процедурата на постмониторингов диалог наред с още две от 47-те държави-членки на Съвета на Европа – Северна Македония и Черна гора. В приетата от ПАСЕ резолюция за България се отбелязват 15 проблема, свързани със съдебната реформа, правата на човека и борбата с корупцията, като се отбелязва, че липсват резултати в борбата с корупцията по върховете на властта, поставя се въпрос за ефективността на работата на КПКОНПИ, изтъква се загриженост във връзка с влошаване на медийната среда, поради политически натиск върху журналистите, концентриране на собствеността върху медиите и липсата на прозрачност за собствеността им.

2. Стратегия за реформа на българската съдебната система от 2001 г.

Необходимостта от укрепване на съдебната система мотивира взетото от Министерския съвет Решение № 672 от 1 октомври 2001 г., с което е приета Стратегия за реформа на българската съдебна система. В Стратегията са посочени основна цел и подцели, заедно със съответни приоритети (краткосрочни, средносрочни и дългосрочни). Конкретните проблеми и необходимите действия за тяхното преодоляване са отразени при изработването на Програма за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система, приета с Решение № 152 на Министерския съвет от 20 март 2002 г.²

Въз основа на анализ на дейността на съдебната система след 1990 г., в Програмата са направени следните изводи за функционирането на съдебната система³:

- част от извършваните законодателни промени се характеризират с липса на яснота за подхода и търсените резултати, както и с необосновани, често пъти конюнктурни решения;
- липсва ясна програма за реформа на съдебната система, която да обхваща в единство основните предпоставки, изискванията, насоките и стратегията на

² Вж. Стратегия за реформа на българската съдебна система, приета от Министерски съвет с Решение № 672 от 1 октомври 2001 г. и Програма за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система (План за действие), одобрена през март 2002 г. и двете за период 2002 – 2006 г.; Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система, приета с Решение № 260 на Министерски съвет от 21 април 2003 година, действала до 2008 година включително.

³ Вж. Програма за развитие на съдебната реформа в България (<http://www.csd.bg/artShow.php?id=1042>) и Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт (<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=167>), разработена от водещи български юристи в рамките на координираната от Центъра за изследване на демокрацията Инициатива за развитие на съдебната реформа, която обединява усилията на държавни институции, представители на влиятелни неправителствени организации и експерти за подпомагане и успешно по-нататъшно развитие на съдебната реформа в България; Първи и втори План за подобряване работата на съда, разработени и пилотирани от Програмата за развитие на съдебната система (ПРСС), в сътрудничество със съдии, съдебни служители, адвокати, представители на Висшия съдебен съвет, чиято цел е да се усъвършенства дейността на всички съдилища в България и да се повиши качеството на правораздаване за гражданите. (<http://www.prss-bg.org/about>).

провеждането ѝ в съдържателен аспект – законодателните, организационните и материално-техническите средства за реализация;

- неадекватност на дейността на различните звена от съдебната система спрямо рязко нарастващата и утежняваща се организирана престъпност, както и спрямо развиващия се граждански стокооборот при установяване правилата на пазарната икономика;
- непрекъснато разтваряне на “ножицата” между регистрирана, разкрита и наказана престъпност;
- блокиране на следствените служби с множество висящи предварителни производства;
- непрекъснато увеличаване на общия брой образувани и висящи дела пред съдилищата;
- слаба организация на работата по образуване и движение на делата;
- несвоевременно насрочване на делата и забавено изготвяне на съдебните актове;
- неефективно производство по принудително изпълнение на съдебни решения;
- липса на ясна диференциация между функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет и на Министерството на правосъдието;
- незадоволителен обществен имидж на съдебната система;
- незадоволително равнище при подбора и обучението на кадрите от съдебната система;
- недостиг на материални ресурси и липса на единна информационна система.

3. Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система от 2003 г.

Позовавайки се на анализ на изпълнението на Стратегията, продължаващата негативна оценка на обществото за работата на съдебната система⁴, критичните бележки и препоръки на Европейската комисия в нейните редовни доклади и решение № 13 на Конституционния съд от 2002 г., с Решение № 260 от 21 април 2003 г. Министерският съвет приема Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система. Актуализираната стратегия следва структурата на приетата през 2001 г. стратегия, като определя основните насоки, в които следва да продължи реформата.

В интернет страницата на Министерство на правосъдието не се откриват публично достъпни данни, информация или доклади относно изпълнението на Стратегията от 2001 г. и Програмата за нейното изпълнение от 2002 г., както и за Актуализираната стратегия от 2003 г. Същото се отнася и за последващото развитие в изпълнението на трите документа в периода 2003-2006 г. и до началото на 2007 г., когато Р България е приета като пълноправен член на Европейския съюз.

В края на преговорния процес между Република България и Европейската комисия, през 2006 г. ЕК установява постоянен мониторингов механизъм за отчитане на напредъка в реформата, известен като Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)

⁴ Вж. още Институт „Отворено общество“. 2002 г. Доклад за България за „Капацитетът на съдебната власт“ (“Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз”).

с цел оценка и периодично отчитане на развитието на съдебната реформа в България, който продължава и към днешна дата.

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП), в някои документи наричан още и Механизъм за сътрудничество и оценка (МСО), е създаден при присъединяването на Р България към Европейския съюз през 2007 г. с Решение на ЕК за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност от 13 декември 2006 г. С това решение е постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия в ключови области, за да се преодолеят съществуващи слабостите в съдебната реформа, борбата срещу корупцията и организираната престъпност. От този момент в докладите на ЕК по МСП се проследява напредъкът, постигнат от България, като целта е усилията на българските власти да станат по-целенасочени с помощта на специфични препоръки от страна на ЕК.

4. Мониторинг на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка за отчитане напредъка на Р България в областта на съдебната реформа и вътрешните работи от 2007 г.

Механизмът за сътрудничество и проверка играе важна роля като външен фактор за укрепването на върховенството на закона в България като ключов аспект на европейската интеграция. Мониторингът от страна на Комисията и сътрудничеството с българските власти за насърчаване на реформите оказва конкретно въздействие върху темповете и мащаба на реформите. Заключениеята на ЕК и методологията на МСП неизменно се обсъждат и разглеждат и от страна на Съвета на ЕС, който също дава заключения и препоръки, които са форма на сътрудничество и принос от страна на много държави членки на ЕС.

В рамките на механизма ЕК ежегодно събира и обобщава информация за работата на системата на съдебната власт, изпълнението на препоръките на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка, провежда периодично проверки и срещи на делегациите на ЕК с българските власти и представители на различните институции, на които се обсъждат аспектите на хода на реформата на системата на съдебната власт, наричана още реформа на съдебната система в редица документи. Резултатите от мониторинга се обобщават всяка година под формата на доклади на ЕК до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, като тези доклади се придружават и от т.нар. „технически доклади“ или работни документи на службите на ЕК относно източниците и начините на събиране, анализ и оценка на информацията при изготвяне на докладите по МСП.

Междувременно реформата в съдебната система и работата на органите на правосъдието и вътрешните работи е под продължаващия мониторинг върху България по линия Съвета на Европа и в тази част добра илюстрация на проблематиката и хода на реформата е анализът на препоръките на Венецианската комисия (ВК), които задават минималния стандарт за организация на устройството на съдебната власт или на отделни институти от нея. В този режим на наблюдение всяка държава запазва правото си да развие конкретните институти съобразно своите потребности, но и да отчита минимално зададените стандарти. Стандартите на ВК се възприемат за

релевантни и от други наднационални обединения, в частност и Европейския съюз (ЕС). Доминираща част от препоръките са адресирани към България като условие за хармонизиране на правото на Република България с правото на ЕС, във връзка с присъединителния процес към ЕС.

Редица от препоръките са изложени като изрични препоръки, други – под формата на коментари, анализ и заключения при изследване на конкретни текстове от българското законодателството и/или отделни институти. Всички препоръки, независимо от характера и вида им, са насочени към предоставянето на експертна оценка дали българското законодателство (вкл. и върховният закон) отговарят на необходимия стандарт за независима съдебна система и дали са адекватна гаранция за основните изисквания на едно демократично общество. Инициативата за подготовка на становищата на ВК произтича както по изрично запитване на българските институции, така и по изричното настояване на Мониторинговия комитет на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ).

Венецианската комисия не ориентира своите препоръки по най-ниския общ знаменател на съществуващите системи, а се съсредоточава върху това, което според Комисията е необходимо за пълно съответствие с европейските стандарти. Освен конкретните препоръки общовалидни остават и препоръките на ВК относно структурата и организацията на съдебната власт. При проследяването на развитието на съдебната реформа, което е направено по-долу, са посочени и конкретните становища на ВК с препоръки към България и основните направления на тези препоръки към статута и режима на работа на основните институции в системата на съдебната власт.

Продължаването на съдебната реформа и постигането на конкретни резултати в противодействието на организираната престъпност и корупцията са определени като приоритет в програмната декларация на българското правителство от 27 юли 2009 г. На 13 август 2009 г. с решение на Министерския съвет се създава Междуведомствен координационен екип за изпълнение на показателите от Механизма за сътрудничество и проверка с Европейската комисия. Цялостната координация по Механизма е поета от министъра на правосъдието, който оглавява Междуведомствения екип, а в Министерството на правосъдието е създадена нова дирекция „Механизъм за сътрудничество и оценка“, като във всички засегнати министерства и агенции са формирани екипи за координация по дейностите, свързани с показателите за напредък.

След публикуването на съответния годишен доклад на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка, координационният екип извършва детайлен анализ на всички критики и препоръки. Съвместно с представителите на съдебната система се обсъждат и дискутират всички предложения на институциите за законодателни, управленски и организационни действия и мерки, които да адресират и най-малките критики, съдържащи се в доклада и техническото приложение към него. На тази основа Координационният екип предлага и правителството одобрява график на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа и противодействието на организираната престъпност и корупцията.

Към онзи момент правителството е мотивирано да ускори хода на реформата в областите правосъдие и вътрешни работи и си поставя за цел превръщането на положително оценените в Годишния доклад на ЕК резултати в трайни тенденции.

Отчетите за хода на изпълнението на препоръките на ЕК по МСП в този период и след това се подготвят и докладват по шест основни показателя, както следва:

- Показател 1 – Приемане на конституционни промени, които да отхвърлят всякакво двусмислие относно независимостта и отчетността на съдебната система.
- Показател 2 – Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес. Докладване за въздействието на новите закони, преди всичко върху досъдебната фаза.
- Показател 3 – Продължаване на реформата на съдебната система с оглед повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Да се оцени въздействието на тази реформа и да се публикуват ежегодно резултатите.
- Показател 4 – Провеждане и докладване на професионални разследвания по обвинения за корупция по високите етажи на властта. Вътрешни проверки на публичните институции, огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.
- Показател 5: Предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното самоуправление.
- Показател 6: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на извършителите на престъпления. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

В съответната част на докладите и отчетите към този момент, към отчета по всеки от шестте основни показателя се прилагат и подробни анализи на дейността на съответните институции и звена в системата на съдебната власт и вътрешните работи, които обосновават изводи, оценки и приемане на съответни мерки и действия от страна на българските институции.

Специално създадена и използвана система за мониторинг (вкл. показатели, система за оценка на цели и резултати, сравнение на препоръки на ЕК и предприети съответни действия и др.) на изпълнение на съдебната реформа към този период не е идентифицирана. Докладите следват формата на Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК.

5. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз от 2010 г.

Отчитайки постигнатото, вземайки предвид продължаващото критично ниско ниво на доверие на обществото към съдебната система, и признавайки, че „Наред с частично позитивните оценки, всеки един от изброените елементи на реформата предизвиква и нарастващо остри критики, преди всичко за ефекта от осъществяването им“, с Решение № 441 от 28 юни 2010 г. Министерският съвет приема нова Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Стратегията се различава по своята структура от предходната. Тя включва три части: (1) стратегически цели; (2) приоритети и (3) механизми за осигуряване на прилагането на Стратегията и общественото участие (план за действие, Съвет по прилагане на Стратегията и съгласуване и др.).

Стратегическите цели на документа са три:

- I. По-добро управление на съдебната система;
- II. Качествено правосъдие; Поставяне гледната точка на гражданите в центъра на дебата за съдебната реформа;
- III. Противодействие на корупцията в съдебната система.

Основните приоритети са разработени в 5 направления, както следва:

1. Подобряване управлението на органите на съдебната власт
2. Укрепване на институциите на съдебната власт
3. Развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на магистратите
4. Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. утвърждаване на върховенството на закона
5. Диалогът между съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие.

Петте направления в основните приоритети са развити в съответни подцели, които са подкрепени и с подробно уредени мерки.

Един от положителните моменти на Стратегията от 2010 г. е, че тя предвижда и конкретни механизми за осигуряване на прилагането ѝ и за общественото участие, в т.ч. Съвет по прилагането ѝ, вътрешен механизъм за наблюдение и оценка, както и механизъм за обновяването ѝ. Това може би обяснява защо не е предвиден краен срок за действие на Стратегията.

При анализа на този подход, въпреки положителните му страни, може да се направи извод, че той не дава възможност фокусът да се постави върху дългосрочните стратегически цели и мерките за постигането им. Така, както са формулирани, приоритетите и мерките в Стратегията ѝ придават по-скоро характер на план за действие, отколкото на стратегически документ.

Друг критичен момент е, че при избраната структура и замисъл на Стратегията, приоритетите, макар и много общи, не могат да обхванат цялата проблематика в нейната логическа свързаност. Затова някъде са налице, от една страна, повторения или частично съвпадение на едни и същи мерки, отнесени към различни приоритети, а от друга – мерки, чието систематическо място не е в дадения приоритет, или дори в стратегия от такъв ранг. В същото време, редица важни проблеми са извън обхвата на Стратегията. При това положение е много трудно тя да се обновява само чрез допълнения и промени в рамките на тази структура.

По-късно, в резултат на анализа на първия петгодишен период (2007-2012 г.) на прилагане на МСП от ЕК спрямо България в доклада ѝ по МСП от 2012 г., както и във връзка с Резолюция 1915/2013 г. на ПАСЕ, с която се продължава постмониторинговия диалог с България, с препоръките на Венецианската Комисия към Република България,

които общо в периода 1999 – 2017 г., са отправяни с изрични документи на Комисията⁵ и с осъдителните решения на ЕСПЧ по дела, срещу България, се стига до общото заключение, че е необходимо обновяване на Стратегията от 2010 г. за реформа на съдебната система. Тематичният обхват и насоките на препоръките на ВК засягат основни аспекти, като структура и организация на Висшия съдебен съвет, организация на прокуратурата и статут на главния прокурор, статут и правомощия на министъра на правосъдието, режима на атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване на магистратите, ролята и статута на Националния институт на правосъдието и Инспектората към ВСС. Косвено по въпросите за независимостта на съда се произнася и ЕСПЧ при вземането на решения по дела с твърдения за нарушение на правото на справедлив съдебен процес, гарантирано в чл. 6 от ЕКПЧ⁶.

6. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г.

Приетата с Решение № 825 от 18 декември 2014 г. на Министерския съвет Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е мотивирана с: новите проблеми, поставени на дневен ред през периода 2010-2014 г.; „множеството нови въпроси, констатации и препоръки, които се правят в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка в тези четири години“; „динамиката в развитието на политиките в областта на правосъдието и вътрешния ред на ЕС и създаването на ред нови аналитични и диагностични инструменти и проблемите, които

⁵ 1. Становище на ВК относно реформата на правосъдието в България, 22-23 март 1999 г. по повод на изменения в Закона за съдебната власт, CDL-INF(1999)005

2. Становище на ВК относно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 31 март-1 април 2000 г., CDL-INF(2000)006

3. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 5-6 юли 2002 г., CDL-AD(2002)015

4. Меморандум на ВК относно реформа на съдебната система в България, 13-14 юни 2003 г., CDL-AD(2003)012

5. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 17-18 октомври 2003 г., CDL-AD(2003)016

6. Становище на ВК относно цялостното състояние на Конституцията на Република България, 14-15 март 2008 г., CDL-AD(2008)009

7. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 13-14 март 2009 г., CDL-AD(2009)011

8. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт и изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 17-18 декември 2010 г., CDL-AD(2010)041

9. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 23-24 октомври 2015 г., CDL-AD(2015)022

10. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018.

⁶ Европейският съд по правата на човека в своята практика приема, че трябва да се вземат предвид четири критерия относно независимостта на съда: първо, начинът на назначаване на членовете на съдебния състав, второ, техният мандат, трето, наличието на гаранции срещу външен натиск, и четвърто, въпросът дали съдът се произнася независимо, без конфликт на интереси и на база на вътрешно убеждение.

се поставят на дневен ред във връзка с тяхното прилагане“; Резолюция 1915/2013 г. на ПАСЕ, с която се продължава постмониторинговия диалог с България и решенията на ЕСПЧ. Новата стратегия поставя шест стратегически цели, доразвити в 33 специфични цели и съответни мерки за тяхното изпълнение. В статуса на документа обаче има съществена разлика – след приемането на стратегията от МС, тя е одобрена с акт на Народното събрание. Пътната карта за нейното прилагане, приета две години по-късно, предвижда и финансиране за изпълнението на по-голямата част от заложените мерки, което е разпределено и по групи специфични цели. Създаден е и специален Съвет по прилагане на АСПРСС 2014-2020 г., който има одобрени с ПМС правила за устройство и начин на работа, които предвиждат участие на представителите на почти всички отговорни институции от изпълнителната и съдебната власт, както и представители на висши училища и гражданското общество. В правилата за работа на Съвета има създадени и специални механизми за взаимодействие със законодателната власт при изпълнение на определен вид мерки от Стратегията.

Механизмите за изпълнение на АСПРСС като цяло, с несъществени на пръв поглед формални и други разлики, повтарят в същия формат структурата и съдържанието на Стратегията от 2010 г., само че Планът за действие този път е наречен Пътна карта за изпълнение на АСПРСС 2014-2020 г.

В процеса на изпълнение на предходната стратегия като интересна изходна точка за анализ на развитието на съдебната реформа могат да бъдат посочени изводите от докладите за Оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз и на мерките, предприети за нейното изпълнение в областта на наказателната политика⁷, електронното правосъдие и др. За пълнота в прегледа на развитието на съдебната реформа следва да се отбележи, че Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система не е единственият стратегически документ, който е изпълняван и прилаган от българските власти в тази област. Наред с нея приложение в съответните времеви периоди намират още:

- Комуникационната стратегия на съдебната власт от 2015 г.;
- ИТ стратегия на правораздавателните органи на Република България за периода 2011-2013 г.;
- Стратегическият план „Политики за управление на ВСС“;
- Концепцията за наказателна политика (валидна до 2014 г.);
- както и редица документи, които са взети предвид при разработването на АСПРСС. Сред тях са: международните стандарти и документи на Съвета на Европа и на Европейския съюз, препоръките към България в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, становищата на Венецианската комисия, Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 - 2020 г., Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето, Стратегията за развитие на Националното бюро за правна помощ за периода 2014 - 2019 г., Основни насоки за дейността на Националния институт на правосъдието (2014-2020 г.) и др.

⁷ Вж. Доклади за „Оценка на Стратегията...“ с автори Велислава Делчева, Иванка Иванова, Мария Йорданова, Димитър Марков, раздел „Стратегически документи“ на интернет страницата на МП.

Извън съмнение е, че действащата в момента Стратегия е отражение на вече протеклите процеси – на постигнатите и нереализираните цели, на извършените и пропуснатите действия, на потвърждаването или промяната в приоритетите, на ползваните механизми за измерване на отделните елементи. Причините за настъпилите резултати и тяхното съответствие или несъответствие с целите са извън обхвата на този анализ. Доколкото, въпреки тясната си връзка с действащата към настоящия момент Стратегия, предходните варианти на стратегия за реформа на съдебната система са извън обхвата на възложената дейност, по-нататъшният анализ се фокусира само върху действащия в момента акт.

II. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ И БАЗИ ДАННИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

Източниците на информация и бази данни за съдебната реформа в България, които са използвани при подготовка на доклада, са следните:

- Съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система
- Министерство на правосъдието
- Министерски съвет
- Народно събрание
- Висш съдебен съвет
- Прокуратура на Република България
- Върховен касационен съд
- Върховен административен съд
- Национален институт на правосъдието
- Инспекторат към Висшия съдебен съвет
- Национално бюро за правна помощ
- Европейска комисия
- Европейски парламент.

Всяка от тези институции приема стратегически документи, постановления, публикува доклади, становища, дава препоръки и мнения, събира и обработва статистически данни, свързани със съдебната реформа в страната. В хода на подготовката на настоящия доклад публично достъпната информация е събрана, подредена и грижливо анализирана.

В основни линии анализът на публикуваните документи и справки обхваща периода от 2014 г. до юни 2019 г. В някои случаи анализът обхваща документи, които са публикувани преди 2014 г. с цел да се установи последователността в реформите на съдебната система.

III. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОДХОДА ЗА ОТЧЕТНОСТ И ДОКЛАДВАНЕ НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АСПРСС 2014-2020 Г.

При подготовката и извършването на анализа на достъпната информация във връзка с подхода на отчетност и докладване е направен преглед на механизмите на изпълнение на Стратегията, анализ на статута, правомощията и организацията на работата на Съвета по прилагане на АСПРСС и Пътната карта към нея, изследване за наличието на система и правила за отчетност и докладване, оценка на хода на изпълнението и нейното отразяване в режима на докладване.

Анализът и оценката на организацията на подхода за отчетност и докладване напредъка в изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г. са направени при съобразяване на

- АСПРСС и актовете, с които тя е приета от Министерския съвет и одобрена от Народното събрание;
- Становищата на различни институции и други организации по проекта на АСПРСС;
- Вариантите на Пътната карта за изпълнение на АСПРСС;
- Официалните документи за работата на Съвета по прилагане на АСПРСС – Постановление № 3 на МС от 2016 г. за създаване на Съвета за прилагане на АСПРСС и заповедите за състава на Съвета, протоколи, решения, планове за действие, годишни доклади на Съвета и др.;
- Докладите и други работни документи по прилагане на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) на ЕК за мониторинг на напредъка на България в областта на реформата на съдебната система;
- Резултатите от мониторинга върху съдебната система по линия на Съвета на Европа – ПАСЕ, Венецианската комисия към СЕ, Европейската комисия за ефективност на правосъдието.

Актовете, в които се регламентират механизмите за осигуряване на прилагането на АСПРСС, са самата стратегия (част шеста), Пътната карта за изпълнението на АСПРСС и Постановление № 3 на МС от 2016 г. за създаване на Съвета за прилагане на АСПРСС.

Анализът на подхода за отчетност и докладване обхваща механизмите за изпълнение на Стратегията и Пътната карта, функциите и ролята на органите, правилата за отчетност и докладване, практиките на отчитане, сравнението на механизмите за оценка в стратегиите от 2010 и 2014 г., проблемите в системата за мониторинг и затрудненията в ползването на достъпната информация по изпълнението на АСПРСС.

1. Механизми за изпълнение на Стратегията и Пътната карта

Последната структурно обособена част от Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е посветена на механизмите за осигуряване на прилагането на Стратегията и общественото участие. Наред с Пътната карта, механизмите включват органи по координация и отчитане на прилагането на стратегията, съгласуване, вътрешен механизъм за наблюдение и оценка, обновяване на стратегията и проучвания.

В АСПРСС 2014-2020 тези въпроси са засегнати общо (без подробна уредба) в раздел VI „Механизми за осигуряване прилагането на Стратегията и общественото участие“, където са предвидени мястото и значението на Пътната карта като план за действие по изпълнение на стратегията, структурата и елементите на пътната карта и тяхното значение в процеса на изпълнение.

Стратегията изисква на първо място предвидените в нея „мерки“, формулирани като подточки към специфичните цели за постигане на шестте главни стратегически цели в документа, да бъдат развити и конкретизирани в детайлна Пътна карта за прилагане на стратегията, която при необходимост може да бъде актуализирана.

Стратегията предвижда в Пътната карта всяка мярка да бъде планирана и развита с посочване на конкретни действия, финансиране, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорни институции. Така оформената принципна структура на Пътната карта и чрез нея на процеса на изпълнение на Стратегията позволява и предполага, че тези елементи – мярка, конкретни действия, размер и източник на финансиране, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорните за всяка от мерките или дейностите институции или други правни субекти, могат да бъдат добра основа за ефективен подход за отчетност и докладване на напредъка в изпълнението на АСПРСС.

Мерките от Пътната карта следва да са определени и обединени тематично в рамките на съответната специфична цел и те могат да съдържат, както конкретни дейности, така и дейности, свързани с извършването на предварително проучване, експертен анализ и/или широка обществена дискусия. Като допълнителна част от механизмите за прилагане на Стратегията са предвидени и форми на съгласуване чрез работни групи, кръгли маси или процес на структуриран диалог. Според Стратегията за всяка мярка в Пътната карта следва да се посочи индикативен бюджет за реализацията на предвидените дейности и източника на финансиране.

Стратегията предвижда определянето на отговорните институции да се извърши в Пътната карта чрез предвидената за тях роля – като водещи или като партньори, с цел да се гарантира ангажираност, съдействие и сътрудничество между тях за постигане на очакваните резултати.

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

Механизмите за изпълнение на Стратегията предвиждат още създаване на Съвет по прилагане на Стратегията и администратор към Съвета, както и вътрешен механизъм за наблюдение и оценка на напредъка в изпълнението.

Стратегията допуска процесът на изпълнението ѝ да се подпомага от различни проучвания – емпирични, социологически, експертни и сравнително-правни проучвания. Предвидена е възможност за направа на предложения за обновяване както на Стратегията, така и на Пътната карта към нея. Предложенията за обновяване се обобщават от администратора на Съвета.

Стратегията не съдържа преки насоки и изисквания към отчетността и докладването на напредъка в изпълнението или конкретни механизми или системи за мониторинг в

подкрепа на предвидения подход за отчетност и докладване на изпълнението на АСПРСС.

Стратегията не дава изрични указания как да бъдат проследявана, анализирана, обобщавана и отчитана степента на изпълнение на мерките от Пътната карта. Според т. 4 от част шеста на стратегията, напредъкът по изпълнението ъ следва да се отчита ежегодно от Съвета по прилагането ъ с публикуването на доклад на интернет страницата на МП и ВСС, в който напредъкът следва да се отчита по всяка мярка.

Пътната карта съдържа описание на отделните елементи в табличен вид и не съдържа допълнителни насоки или изисквания по механизмите на отчетност и докладване.

2. Функции и роля на органите и институциите

Основните органи по координация и отчитане на прилагането на Стратегията, както и някои принципни положения на отношенията между тях и съответните институции и организации, които участват в изпълнението ъ, са представени в част шеста на Стратегията.

По отношение на институционалните отговорности по изпълнение на Стратегията, Пътната карта предвижда редица мерки, които попадат в компетентността на различни институции основно на съдебната власт като Висшия съдебен съвет, Прокуратурата на Република България, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Националният институт на правосъдието, Инспектората към Висшия съдебен съвет, но също така и на Министерство на правосъдието и Националното бюро за правна помощ.

За прилагането на някои мерки се предвижда участието и на Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика.

Ангажиментите на институциите от изпълнителната и съдебната власт не изчерпват изцяло необходимите действия по изпълнение на Стратегията, като някои от целите и мерките изискват участие и на законодателната власт, и на структурите на гражданското общество като партньори в този процес.

Във връзка с изпълнението на заложените в Пътната карта мерки и действия, Стратегията изисква всички отговорни институции да бъдат включени в един комплексен процес, осигуряващ възможност за упражняване на правомощията и отговорностите и същевременно гарантиращ максимално добра организация на процеса. Организацията на процеса се извършва основно чрез структурирането и работата на Съвета по прилагане на Стратегията, който изпълнява и функциите на вътрешен механизъм за наблюдение и оценка по смисъла на т. 4 от раздел VI "Механизми" на АСПРСС.

Важен документ относно подхода за отчетност и докладване е Постановление № 3 от 2016 г. на МС за създаване на Съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (ДВ, бр. 4 от 15.01.2016 г.). С постановлението са определени устройството, статута, състава, функциите и отговорностите на Съвета, реда за неговите заседания, възможности за промени в АСПРСС и Пътните карти за нейното изпълнение, реда за съставяне на протоколите и задачите на Секретариата към съвета.

3. Съвет по прилагане на Стратегията

Във връзка с прилагането на Стратегията е предвидено създаването на Съвет по прилагането на Стратегията (СПАСПРСС) като междуведомствен орган, чиято дейност да се организира и координира от дирекция „Правосъдие, нормотворчество и проекти“ в Министерството на правосъдието.

Установяването на междуведомствен орган е мотивирано от изпълнението на мерки, които попадат в компетентността на различни органи. Малко повече от една година след приемането на АСПРСС е създаден Съвет по прилагане на тази Стратегия.

Мисията на Съвета е да координира държавната политика по отношение прилагане на Стратегията, придвижването на законодателните инициативи в изпълнение на съответните мерки и бюджетните въпроси, както и да прави предложения за актуализиране на Пътната карта при необходимост.

Стратегията първоначално предвижда Съветът да заседава най-малко веднъж на половин година, но ПМС № 3 от 2016 г. въвежда изискване за минимум 4 заседания годишно.

Според оповестената на интернет-страницата на Министерството на правосъдието информация, от създаването си до м. юни 2019 г. СПАСПРСС е провел 16 заседания, от които 7 - през 2016 г., 4 - през 2017 г., 3 - през 2018 г. и 2 - през 2019 г.

Състав и динамика в състава на Съвета по прилагане

Председател на Съвета е министърът на правосъдието. Той е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието и изпълнява всички останали функции, възложени му с Конституцията на Република България, с международен договор или с акт на общностното право, със закон или с акт на Министерския съвет.

Съветът по прилагане на АСПРСС се състои от 20 участника, заедно с председателя си. Те са представители на широк кръг основни заинтересовани страни, които са свързани с реформата на съдебната система – представители на органи и институции от системата на съдебната власт, министерства, професионални и други неправителствени организации и висши училища.

В ПМС № 3 от 2016 г. е предвиден по-широк състав на СПАСПРСС от указания в Стратегията, като в него са включени и представители на други организации, някои от които са определени в Пътната карта като отговорни институции за изпълнение на предвидените мерки (инспектор от Инспектората към ВСС, заместник-министър на финансите, директорът на Националния институт на правосъдието, заместник-министър на правосъдието, член на политическия кабинет на заместник министър-председателя по европейските политики и институционалните въпроси, по един представител от професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите, отговарящи на определените в постановлението критерии, по един представител от пет неправителствени организации, отговарящи на определените в постановлението критерии и едно хабилитирано лице по специалността "Право" от юридическите факултети на висшите училища).

В състава на СПАСПРС, определен с Постановлението, не са включени представители на част от отговорните според Пътната карта институции, както следва:

- Министерство на образованието и науката, отговорно във връзка с мярка 5.7.3.;
- Централната комисия за борба с противообществени прояви на малолетни и непълнолетни, отговорна във връзка с мерки 5.7.1. и 5.7.3.;
- Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, отговорна във връзка с мярка 4.1.7.;
- Министерство на отбраната, отговорно във връзка с мярка 4.2.1.;
- Националното бюро за правна помощ, отговорно във връзка с мерки 5.4.1. и 5.4.3.;
- Министерство на труда и социалната политика, отговорно във връзка с мерки 4.1.8., 5.6.2. и 5.7.3. и
- Държавната агенция за закрила на детето, отговорна във връзка с мерки 5.7.3. и 5.7.4).

Постановлението възлага организационно-техническото осигуряване на дейността на СПАСПРС на дирекция „Стратегическо развитие и програми“ на Министерството на правосъдието. Първоначално Стратегията предвижда тази задача да бъде възложена на дирекция „Правосъдие, нормотворчество и проекти“ в същото министерство, но такава отсъства в новата структура на министерството, възприета в утвърдения с Постановление № 38 на Министерския съвет от 23.02. 2015 г. Устройствен правилник на Министерството на правосъдието. По отношение на предназначението на проекта най-важната структурна единица на Министерство на правосъдието е именно тази дирекция.

Поименният състав на СПАСПРС с численост 20 души е определен със Заповед на министъра на правосъдието № ЛС-04-195 от 22.01.2016 г. Съставът е допълнен със Заповед № ЛС-04-924 от 19.05.2016 г., с която в СПАСПРС е включено хабилитирано лице по специалността „Право“ от юридическите факултети, предложено от Съвета на ректорите. Със Заповед № ЛС-04-1535 от 16.09.2016 г. са сменени представителите на ИВСС и НИП и съставът е допълнен с представител на една от съсловните съдийски организации. Със Заповед № ЛС-04-427 от 13.03.2017 г. са сменени четирима от членовете на Съвета (представители на министерства), а със Заповед № ЛС-04-1180 от 05.07.2017 г. се сменят петима члена на Съвета (представители на министерства и представителят на Висшия адвокатски съвет). Със Заповед № ЛС-04-1472 от 08.11.2017 г. се сменят трима представители на институции (един на Висшия съдебен съвет, един на Върховния административен съд и един на министерство), включват се представители на още две неправителствени организации и се определят периодите на участие в дейността на Съвета на представителите на всички неправителствени организации, в съответствие с правилото на чл. 3, ал. 5, изр. второ от ПМС № 3 от 2016 г. Със Заповед № ЛС-04-1518 от 20.11.2017 г. е сменен един представител на министерство, със Заповед № ЛС-04-1583 от 29.12.2017 г. съставът на Съвета е допълнен с представител на съсловна съдийска организация, а със Заповед № ЛС-04-121 от 13.01.2018 г. е сменен представителят на една от неправителствените организации. Със Заповед № ЛС-04-634 от 26.11.2018 г. в състава на Съвета са сменени

представителите на Върховния касационен съд и една от съсловните съдийски организации, със Заповед № ЛС-04-672 от 13.12.2018 г. са сменени представителите на ИВСС и една от неправителствените организации и са отразени настъпили промени в регистрацията на друга. Със Заповед № ЛС-04-78 от 12.02.2019 г. е сменен представителят на Върховния административен съд и са определени периодите на участие на представителите на 7 неправителствени организации в дейността на Съвета, а със Заповед № ЛС-04-347 от 07.06.2019 г. е сменен представителят на Върховната касационна прокуратура. Така, стартиралият с 21-членен числен състав СПАСПСС към настоящия момент включва 25 члена, 7 от които участват в състава на Съвета от неговото създаване. Промените в състава на СПАСПСС произтичат от кадровите промени в съответните организации.

Предвид нормативно определения състав на СПАСПСС, зависим в голямата си част от кадровите промени в изпълнителната и съдебната власт, както и с оглед на необходимостта от осигуряване на устойчивост и приемственост в дейността на Съвета, може да се направи извод, че до настоящия момент поддържането на институционална памет се осигурява основно чрез участието в състава му на представителите на професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите и на неправителствените организации.

В чл. 4, ал. 3⁸ и 4⁹ от ПМС № 3 от 2016 г. са уредени две хипотези, в които съставът на Съвета, за определени заседания, може да претърпи промени ad hoc с оглед темите от дневния ред или по преценка на изрично посочените в ал. 4 ръководители на основни институции на съдебната или изпълнителната власт.

Член 7, ал. 2 от ПМС №3 от 2016 г. урежда възможност за участие в заседанията на Съвета и на други лица, извън неговия състав. При обсъждане на въпроси, които изискват промени в законодателството или приемане на решение на НС, председателят на съвета следва да отправи покана за участие до председателя на Комисията по правни въпроси към Народното събрание и до председателите на парламентарните групи, които могат да посочат по един представител – народен представител или експерт. Председателят на Съвета може да кани за участие в заседанията представители на други държавни органи, на професионални и неправителствени организации, имащи отношение към разглежданите въпроси, както и ръководителите на експертните работни групи, създадени с цел подпомагане на осъществяването на мерките, предвидени в стратегията.

⁸ Член 4, ал. 3 от ПМС № 3 от 2016 г.: „В зависимост от темите на дневния ред председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор могат да посочат за участие в конкретното заседание други свои заместници, а Висшият съдебен съвет, главният инспектор на Инспектората към ВСС, Висшият адвокатски съвет, професионалните и неправителствените организации – други свои представители вместо определените със заповедта членове.“

⁹ Член 4, ал. 4 от ПМС № 3 от 2016 г.: „Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, главният прокурор, главният инспектор на Инспектората към ВСС, заместник министър-председателят по европейските политики и институционалните въпроси, министърът на вътрешните работи и министърът на финансите могат по своя преценка да участват в заседанията на Съвета вместо посочения от тях представител.“

В чл. 6, ал. 2 от ПМС № 3 от 2016 г. се предвижда кворум за провеждане на заседанията на Съвета – повече от половината му членове, а ал. 9 установява изискване за вземане на решенията, с които се отправят препоръки или предложения към съответния компетентен орган с консенсус, а при липса на такъв – с мнозинство повече от половината от присъстващите на съответното заседание (следователно консенсусът е препоръчителен, но при липса на такъв е достатъчно обикновено мнозинство за вземане и на тези решения).

Органът, който се занимава директно с организацията и отчитането на изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г. е Съветът по прилагане на АСПРСС, който има статут на консултативен орган към Министерския съвет.

Съгласно ПМС № 3 от 2016 г. основните правомощията на Съвета са:

- координира изпълнението на политиките за прилагане на АСПРСС;
- обсъжда и прави предложения за приемане от Министерския съвет на Пътни карти за изпълнение на стратегическите цели и при необходимост – на промени в тях;
- изисква, събира и анализира информация за изпълнението на АСПРСС и Пътните карти;
- извършва мониторинг на изпълнението на стратегическите цели на АСПРСС, като приема междинни отчети и годишен доклад за напредъка;
- обсъжда документи, дейности и инициативи, свързани с изпълнение на мерките от АСПРСС и Пътните карти;
- прави предложения за обновяване на АСПРСС;
- обсъжда предложения за промени в нормативните актове, свързани с изпълнението на АСПРСС;
- предлага мерки за финансово осигуряване за реализиране на дейностите, заложи в Пътните карти по прилагане на АСПРСС;
- организира и координира работата на експертните работни групи към Съвета;
- одобрява годишен доклад за дейността на Съвета, който се представя пред МС.

Във функциите на Дирекция “Стратегическо развитие и програми“ са вменени отговорностите по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), както и функциите на Секретариат на Съвета по прилагане на АСПРСС, а именно да:

- анализира и обобщава информация за изпълнението на показателите за напредък по МСП и осигурява провеждането на експертните мисии на Европейската комисия във връзка с това;
- подпомага министъра по отношение на диалога с Европейската комисия, Генералния секретариат на Европейската комисия и с представителството на Европейската комисия в Република България в рамките на МСП;
- разработва проект на график за действията, свързани с изпълнение на задълженията на Република България по МСП, и следи за изпълнението на графика;

- участва в разработването на стратегии за развитие на правосъдната система (вкл. и като секретариат на Съвета по прилагане на АСПРСС);
- осъществява методическо ръководство и мониторинг на звената за изпълнение на проектите - при разработването, управлението и изпълнението на проекти, финансирани от чужди донори, за модернизиране на правосъдието, по които бенефициент е Министерството и неговите структури.

Вероятно в тази връзка или на основание други решения на правителството Съветът по прилагане на Стратегията разглежда и предложения за отчети и планове за действие за изпълнение на препоръките от докладите на ЕК по МСП, макар това да не е включено изрично в неговите функции по ПМС № 3 ОТ 2016 г.

На интернет-страницата на МП са налични няколко варианта на Пътната карта: Пътна карта с изменения във финансовата част, Пътна карта, която отчита изпълнението към даден етап, без това да е ясно посочено, Пътна карта с актуални промени.

Стратегията говори за една Пътна карта, а ПМС № 3 от 2016 г. за работата на Съвета в няколко разпоредби посочва „пътни карти“ в множествено число. Единствената ясна индикация в различните редакционни варианти на Пътната карта е прилагателното „Актуализирана...“ без да се посочва в самия документ датата и акта за приемане на съответната актуализация. Това поставя под съмнение, кой от всички варианти на Пътната карта е актуалният, окончателен и приложим към определен момент документ. Индикации в тази насока в ПМС № 3 от 2016 г. няма.

4. Правила за отчетност и докладване на изпълнението

Стратегията съдържа една кратка и лаконична редакция на т. 4. „Вътрешен механизъм за наблюдение и оценка“ в раздел VI “Механизми за изпълнение“. Тя гласи само, че напредъкът по изпълнение на Стратегията се отчита ежегодно от Съвета по прилагане на Стратегията с публикуването на доклад на интернет страницата на МП и ВСС. Докладът следва да отчита напредъка по всяка мярка.

Други правила или изисквания към подхода за отчетност и докладване в Стратегията или в Пътната карта няма. В стратегията няма подробни правила и изисквания за посочения вътрешен механизъм или за някаква система за мониторинг на изпълнението на стратегията. Такива няма и в Пътната карта.

В правилата за работа на Съвета по ПМС № 3 от 2016 г. е предвидено, той да извършва мониторинг на изпълнението на стратегическите цели, като приема междинни отчети и годишен доклад за напредъка и одобрява годишен доклад за дейността на Съвета, който се представя пред Министерски съвет, а Секретариатът да подготвя междинните отчети и докладите по чл. 2, т. 4 и 10 и да публикува материалите по чл. 11 от ПМС № 3 от 2016 (дневен ред, протоколи, материали, становища и доклади на Съвета) на електронната страница на Министерството на правосъдието. С това се изчерпват всички правила и изисквания към подхода за отчетност и докладване на изпълнението на АСПРСС и Пътната карта към нея.

В аспекта периодичност и регулярност има разпоредби на ПМС № 3 от 2016 г., които предвиждат междинни отчети и годишни доклади като формати на отчетност и докладване, но те не съдържат конкретни насоки за подхода и параметрите на

изготвяне на междинните отчети и докладите, както и за начина на събиране на информацията и подходите при нейната оценка при включване в докладите.

5. Практики на отчитане изпълнението на Стратегията

Съветът по прилагане на Стратегията досега приема годишни доклади за дейността си, отчети по изпълнението на целите на Стратегията и Пътни карти, които отразяват в табличен вид изпълнението на мерките и действията от самата Пътна карта. Годишните доклади отразяват формално дейността на Съвета, но не разглеждат и не отчитат степента на изпълнение на АСПРСС и мерките от Пътната карта.

Например, отчетът за първото полугодие на 2017 г. съдържа дейностите, ориентирани само към шестте стратегически цели от АСПРСС, докато отчетът за 2016 г. е по-подробен и докладва изпълнените дейности и за всяка една от специфичните цели. Простото изброяване на няколко дейности или изпълнени мерки към съответната специфична цел трудно може да бъде определено като реален мониторинг на изпълнението на Стратегията.

Отчетите на полугодие са представени под формата на попълнена разширена Пътна карта в табличен вид. Отразяването в тях на извършените дейности по мерки и специфични цели по-късно се оформя в текстови формат в годишните отчети. На практика годишните доклади повтарят табличните отчети на Пътната карта. В тях не се прави анализ, оценка, обобщение и предложение за корективни решения и промени.

В отчетите в табличен вид и в отчетите, посочващи изпълнени дейности по специфичните цели и отделните мерки от Пътната карта няма оценка на степента на изпълнение на постигнатите или непостигнатите резултати в съответствие с целите на Стратегията. Няма оценка и на ефективността на предприетите действия. В отчетите и докладите няма данни за наблюдение, базирано на емпирични или други проучвания за установяване напредъка по изпълнение на Стратегията и ПК.

Наред с това в докладите на ЕК се забелязва, че нейните експертни мисии не се задоволяват само с информацията от официалните отчети на правителството. Очевидно ЕК ползва и други източници на информация за състоянието и работата на правосъдието в България и дава своеобразна „външна“ политическа и експертна оценка за напредъка в МСП и хода на съдебната реформа у нас, която не съвпада с официалната позиция на изпълнителната власт (МС и МП). Една от причините за това разминаване също е свързана с липсата на ясна система и показатели за мониторинг и оценка на изпълнението на съдебната реформа.

Годишните отчети на Съвета не съдържат обобщения, анализ и оценка на постигнатото изпълнение на АСПРСС, както и изводи за констатирани проблеми в хода на изпълнение по конкретните мерки и предприети в тази насоки допълнителни действия. Действията по изпълнение на мерките се поставят директно до предварително включените в Пътната карта на съответния хоризонтален ред очаквани резултати и индикатори за изпълнение. Анализ, съпоставка и оценка на реалните резултати и съответствието им с целите и предвидените мерки в АСПРСС и извършените действия или дейности, които се отчитат по Пътната карта също липсват. При така констатираната липса на система за мониторинг, ако има някаква оценка (междинна или годишна) на степента на изпълнение на целите и мерките и на самата Стратегия като цяло, то тя се състои само в буквалното съпоставяне на предварително посочените

действия, очаквани резултати и индикатори за изпълнение в Пътната карта. Така изпълнението се отчита с изброяване на предприети до момента действия към съответната мярка. Извършените действия се вписват в Пътната карта в реда на съответната мярка и в текстови формат като изброяване в отчетите, които приема Съвета като формално изпълнение на изискването на т. 4, изр. второ от раздел VI на Стратегията. Изрични данни или други индикации за извършен реален мониторинг на изпълнението на АСПРСС по смисъла на чл. 2, т. 4 от ПМС № 3 от 2016 г. в Пътната карта, отчетите и годишните доклади не се откриват.

Анализът на АСПРСС, Пътната карта и ПМС № 3 от 2016 г. показва, че не съществува система за мониторинг на изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г. Това представлява сериозен пропуск. Съгласно одобрената от Съвета за административната реформа Методология за стратегическо планиране в Република България от 2010 г. системата за наблюдение на изпълнението на стратегическите документи е задължителна иманентна част от тях. В Методологията съществува изискване да се докладва ежегодно за изпълнението на стратегическите документи, като се прилага предварително разработена система за мониторинг. Отчитането, докладването и публичността на напредъка в изпълнение на АСПРСС 2014-2020 г. е поставено като изискване и в докладите по МСП на ЕС¹⁰.

В доклада на ЕК по МСП от 2017 г. е отправена специална препоръка (Препоръка 5) за публикуване на годишен доклад за напредъка в изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г. и извеждане на последващи стъпки. Също така се изисква да се създаде механизъм за продължаващо докладване и отчитане до края на изпълнението на АСПРСС 2014-2020 г.

В следващия доклад на ЕК по МСП, публикуван през 2018 г., се констатира, че е постигнат известен напредък с публикуването на годишни отчети, но се препоръчва тези доклади да станат основа за публичен дебат и диалог с ВСС за конкретните мерки, които трябва да се предприемат за постигане на поставените в стратегията цели.

6. Сравнение на механизмите за изпълнение на стратегиите от 2010 и 2014 г.

Във връзка с механизмите за изпълнение, Стратегията за съдебната реформа от 2010 г. има няколко положителни момента, които я отличават съществено от АСПРСС от 2014 г. Сравнителният анализ между двата стратегически документа в раздела „Механизми за изпълнение“ показва няколко разлики в полза на Стратегията от 2010 г. Те са основно в изискванията на самата стратегия, посветени на видовете мерки за изпълнение на съответната стратегия, индикаторите за отчитане на изпълнението на мерките и целите, режима на докладване на изпълнението на реформата, ролята на проучванията в процеса на изпълнение и тяхното място в Плана за действие (съотв. Пътната карта към АСПРСС). Така например Стратегията от 2010 г. предвижда в подточка 1.1. от т. 1 Плана за действие Стратегията да бъде изпълнявана с две основни групи мерки:

- мерки с непосредствено приложение;
- мерки, обусловени от предварителни действия.

¹⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, 2018.

В подточка 1.2. (Индикатори) от т. 1 (План за действие), документът от 2010 г. има формални допълнителни изисквания за измерване на групата индикатори, чрез които се следи постигането на ефекта, за който е планирана съответната мярка, чрез провеждане на периодични проучвания. Същата подточка изисква и за всяка мярка да се предвиди в Плана за действие „процедурен показател“ за качеството на съгласувателните процедури.

Точка 4 от същия раздел (Вътрешен механизъм за наблюдение и оценка) в Стратегията от 2010 г. изисква годишните доклади за отчитане на изпълнението на Стратегията за съдебната реформа да се подлагат на публично обсъждане, като основните аспекти в резултат от обсъжданията следва да се обобщават и да се публикуват на интернет страниците на МП и ВСС, заедно с доклада по изпълнение.

Точка 6 от този раздел (Проучвания) предписва емпиричните, социологическите, експертните и сравнително-правните проучвания в подкрепа на предвидените в Стратегията и Плана мерки, да се включват в Плана за действие чрез предвиждане на съответни организационни мерки.

Посочените изисквания към механизмите за изпълнение липсват в АСПРСС и Пътната карта за нейното изпълнение, а не са предвидени и в ПМС № 3 от 2016 г. При наличие на система за мониторинг, механизми за оценка на резултатите и подбрани коректно индикатори и показатели за отчитане на изпълнението на Стратегията, подобни изисквания могат сериозно да подобрят процеса на мониторинг и да направят по-успешно изпълнението на мерките от Пътната карта.

Може да бъде оценена положително и практиката на отчетност и докладване в изпълнението на Стратегията от 2010 г., където в известен период има сериозни действия и усилия за пълноценна оценка на резултатите на съдебната реформа. До 2013 г. има изготвени два вида таблици на доклади за отчитане на изпълнението на целите и мерките от Стратегията от 2010 г. Първият вид таблици оценяват извършените действия до определен момент, където предмет на оценка са мярката от стратегията, предприетите действия (описание на дейностите по мярката), оценка на степента на изпълнение на мярката, оценка на резултатността на мярката, информация за проекти и инициативи, които имат връзка с темата от мярката.

Вторият вид таблица разглежда перспективите за постигане на целите и изпълнение на мерките от Стратегията, като изследва важни проблеми за решаване, които могат да бъдат изведени от нея, преглед на мерките от Стратегията, предложения за допълнителни мерки, които не фигурират в Стратегията, но са препоръчителни за решаване на проблемите, показатели за оценка и определяне на заинтересованите страни. Положителните страни в тази практика на докладване са допълнителните усилия в посока обективност и пълнота в процеса на оценяване на резултатите от изпълнението, възможността за преоценка на ефективността на мерки и цели, възможности за подобряване на процеса на изпълнение на съдебната реформа. Допълнителни изводи в тази насока могат да бъдат направени при анализ и преглед на оценките на Стратегията и мерките за нейното изпълнение за същия период до актуализирането на документа през 2014 г. Подобни елементи могат да бъдат качествено развити и приложени в системата за мониторинг.

7. Дейност на Съвета във връзка с Механизма за сътрудничество и проверка

Съветът и секретариатът му подготвят в табличен вид проект на План за действие за изпълнение на препоръките от докладите на ЕК по МСП, който в последствие се внася за одобрение от МС. Това се представя на ЕК като одобрен План за действие и в края на всяка година в същия табличен вид, в съответните редове и колонки на таблицата се нанасят предприетите към съответната препоръка действия от българската страна, което се одобрява отново от МС и се представя на ЕК като отчет за изпълнение на препоръките на ЕК по МСП. Предприетите действия по подобен начин се изброяват в съответния хоризонтален ред, отнесени към някоя от препоръките, но и тук липсва анализ и оценка по предварително определени система и критерии за степента и реалността на изпълнение на самата препоръка чрез конкретни действия от българска страна и дали те водят до постигане на търсения резултат. В тези таблици-отчети Р България посочва и изброява предприетите действия за изпълнение на препоръките, но впоследствие получава доклади от ЕК, които традиционно посочват непълно или недостатъчно изпълнение на същите препоръки или се отправят нови такива. Постоянни, в периода от 2007 до 2019 г., остават шестте основни показателя за групиране на конкретните препоръки в МСП – независимост на съдебната власт, нормативна уредба, продължаване на съдебната реформа, корупцията по високите етажи на властта, корупцията в по-общ план, включително на местно равнище и по границите и организираната престъпност. В редица направления дейностите по изпълнение на Стратегията съвпадат или се припокриват до голяма степен с дейностите по изпълнение на препоръките от докладите на ЕК по МСП. Една от съществените насоки в препоръките на ЕК от доклада за напредъка по МСП от 2017 г. по показател „Продължаване на съдебната реформа“ и развита в Препоръки 5, 7 и 8, които коментират необходимостта „...да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъка по изпълнението на националната Стратегия за съдебна реформа и да се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети, както и да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на Стратегията“. Заедно с това, ЕК препоръчва да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на доклада на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост, както и да се изготви пътна карта за изпълнението на препоръките, съдържащи се в изследването на решенията на ЕСПЧ, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост. Последната препоръка може да бъде свързана с механизма за мониторинг върху съдебната система на България в областта на защита на правата на човека по линия на Съвета на Европа.

8. Проблеми на мониторинга при проектирането на АСПРСС и Пътната карта

При оценка на съответствието на Пътната карта за изпълнение на АСПРСС 2014-2020 г. с изискванията на Методологията за стратегическо планиране в Република България, изведените добри практики и чуждестранен опит от Доклад 1 на изпълняваната дейност се забелязват няколко типични проблема, създадени на етапа на проектиране на Стратегията и Пътната карта. В обобщен вид се свеждат до следното:

- Съществуват мерки, при които не са изведени всички отговорни институции. Такива са напр. мерки 2.1.1÷2.1.4, които се отнасят до обучението на студенти по специалността „Право“. Като отговорна институция е посочено Министерството на правосъдието в партньорство с висшите училища (ВУЗ – според записа), а е пропуснато МОН, като отговорно за системата за висше образование.
- Използваните индикатори са насочени единствено към установяване на непосредствените резултати от изпълнението, като напр. изготвен анализ, създаден модел, направено проучване и т.н. В Пътната карта няма показатели за проследяване на последващите ефекти от изпълнение на мярката, като са пропуснати и финансови индикатори за използването на предвидените финансови ресурси.
- Сроковете за изпълнение на отделни мерки не са конкретизирани по години, а са дадени за изпълнение в продължителен период. Напр., при мярка 1.3.9 Изграждане на капацитет на ИВСС да следи за системни корупционни фактори в работата на органите на СВ., действието за реализирането на която съвпада с мярката, периодът на приложение е от приемането на Пътната карта (2016 г.) почти до края на периода на действие на Стратегията – 2019 г. Така се оказва, че почти през целия период на действие на Стратегията – до 2019 г. тече процес на изграждане на капацитет на ИВСС, едва след реализирането на което инспекторатът може да започне да следи за корупционни фактори в дейността на органите на съдебната власт. Подобно е положението и по мярка 4.1.8 План за развитие на социални мерки за реинтеграция..., за реализирането на която са предвидени три действия с период на приложение 2017-2020 г. Действията обаче се прилагат в последователността, в която са предвидени, но липсва отчетливо посочен период на приложение за всяко от тях. Така в годишните отчети за прилагането на стратегията не може да се направи еднозначен извод за реализирането на действието по време на отчетния период и се създава опасност първото от трите последователно предвидени действия да бъде извършено едва в края на периода на действие на стратегията, като по този начин се осуети възможността за предприемане на следващите две действия, които могат да се осъществят само след извършването на първото. Такива записи затрудняват годишното отчитане на изпълнението на конкретната дейност. За изпълнението на много мерки не е предложено конкретно финансиране. Вместо това се споменава източникът на финансиране - държавният бюджет, ЕК или НФМ.
- В някои от мерките липсват необходими дейности/действия според характера на мярката, които и не са покрити със съответните индикатори или предвиждане на очаквани резултати – напр. мярка 1.1.6. Не са предвидени индикатори за втората част от мярката или тя е формулирана толкова общо, че не подлежи на индикация или отчитане по конкретни показатели (очаквани резултати), които също не са посочени в Пътната карта.

Могат да бъдат дадени и други примери за различни форми на несъответствия. По-подробен анализ на съотношенията между стратегическите и специфичните цели от една страна и мерките и действията по изпълнение от Пътната карта, както и оценката

на предвидените индикатори спрямо целите и очакваните резултати ще бъде извършен с докладите по Дейност 2 от Проектното предложение. Всички тези проблеми биха могли да се установят и коригират, ако се използва система за мониторинг на изпълнение на АСПРСС 2014-2020 г.

9. Затруднения при използване на публично достъпната информация

Подредбата и начинът на публикуване на основните документи – АСПРСС, Пътната карта към нея в различни варианти и редакции (без датиране и включване на основни данни относно авторството на актовете и бележките по тях) създават затруднения при анализирането и оценката на напредъка по изпълнение на АСПРСС.

IV. АНАЛИЗ НА ХОРИЗОНТАЛНАТА И ВЕРТИКАЛНА ЛОГИКА НА АСПРСС 2014-2020 Г. И ПЪТНАТА КАРТА

Общата цел на АСПРСС е надграждане на усилията за модернизация на съдебната власт и завършване на реформата ѝ. За постигането на общата цел (визията) на АСПРСС, в Стратегията са обособени шест стратегически цели:

1. Гарантиране на независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости;
2. Човешкият капитал на съдебната власт – основен ресурс и фокус на реформата: статус на съдиите, прокурорите и следователите;
3. Ефективно администриране на съдебната власт;
4. Модерна и ефективна наказателна политика;
5. Гаранции за върховенството на закона, защитата на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието;
6. Повишаване на доверието към съдебната власт чрез обществено участие и прозрачност.

За постигането на всяка стратегическа цел са предвидени специфични цели и мерки за тях на ниво Стратегия, а конкретните действия, начин на финансиране, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорни институции са посочени в Пътната карта за изпълнението на АСПРСС.

Първият въпрос, който възниква, с оглед осигуряване на предпоставки за постигане на общата цел, е правилно и в пълнота ли са определени стратегическите цели на Стратегията. Сред тях е изведена необходимостта от „модерна и ефективна наказателна политика“, но не намират място проблемите на гражданското, търговското и административното правораздаване, вкл. в частта на административни производства пред органи, които често се определят като особени юрисдикции от гл. т. на тяхната компетентност. Предвид ефекта от дейността им, засягаща съществено значими интереси на стопанските субекти в различни области – например обществени поръчки, разрешителни и лицензионни режими, регулирани дейности, регистърни производства, защита на конкуренцията, екологични процедури и др., както и с оглед на начина на конституиране на тези органи, структурирани извън съдебната власт, и следователно значимостта на съдебния контрол върху техните актове, остава открит въпросът за включването в стратегията на въпроси относно ефективността на гражданското, търговското и административното правораздаване. Предвид това, както и обстоятелството, че като стратегическа цел не са изведени отделно ефективността и качеството на правосъдието, със съответни индикатори, включването като мярка в рамките на стратегическата цел относно наказателната политика на „съответни мерки по отношение на експертизите в гражданския и административния процес“ (предвидено в т. 4.5.3) не намира опора от гл. т. на логиката и систематиката на документа, а и поставя под въпрос адекватното определяне на стратегическите цели, доколкото индиректно набеязва проблем именно в гражданското и

административното правораздаване, решаването на който не е част от наказателната политика.

Вторият въпрос е свързан със съответствието на всяка една от специфичните цели със съответната стратегическа цел. Спорно е доколко специфична цел № 7 („Отчитане становището на съдиите, прокурорите и следователите в процеса на администриране на съдебната власт“) към стратегическа цел № 2 попада в обхвата ѝ, а именно – „Човешкият капитал на съдебната власт“, или следва да бъде включена в следващата стратегическа цел – „Ефективно администриране на съдебната власт“, доколкото предвидената в 2.7.1 мярка касае проучване на мнението на магистратите не относно тяхната удовлетвореност от организирани обучения, от процедурите по назначаване, повишаване, преместване, освобождаване, командироване и атестиране и др., а относно администрирането на съдебната власт, тоест тези анкетни проучвания могат да послужат за измерване на реалния напредък по следващата стратегическа цел.

Трети важен въпрос при оценка на вертикалната логика на стратегията е относно способността на предвидените специфични цели в своята съвкупност да осигурят постигането на стратегическата цел. В тази насока, под въпрос е избраният подход реформата на съдебната карта да се включи не като специфична цел в стратегическа цел № 3, а като мярка в специфична цел № 4 на същата стратегическа цел, доколкото промяната на съдебната карта по същността си не представлява „въвеждане на инструмент за дългосрочно планиране“, а е от съществено значение за ефективното администриране на съдебната власт. Като отделна специфична цел № 5 на стратегическа цел № 4 е включена част „Експертизи“, но остава под въпрос дали подобряването на дейността по събиране и проверка на доказателства чрез експертизи е достатъчна, за да се подобри като цяло основаното на специализирано знание доказване по наказателни дела. Извън специфичните цели в областта на наказателната политика остават друга важна част от участниците в наказателния процес, призвани да осигурят прилагането на специализирани знания – специалистите технически помощници, участващи в извършването на други способности на доказване. Непълнота в областта на наказателната политика се забелязва и във връзка с необходимостта от подобряване на възможностите за участие на друга важна група участници в наказателния процес – преводачите. Остава неясно защо в стратегическа цел № 6 като специфична цел се предвижда засилване на обществената отговорност само на парламентарната квота на ВСС, доколкото независимо от начина на избора си, всички членове на ВСС са призвани да работят за повишаване на ефективността, прозрачността и доверието в съдебната власт.

Следващ въпрос, който е свързан с оценка на хоризонталната логика на стратегията, касае относимостта на предвидените мерки към съответната специфична и стратегическа цел, както и тяхната обосновааност и пълнота (на първо място, необходима ли е съответната мярка за постигане на съответната цел, и на второ място, достатъчно ли са мерките, предвидени в стратегията, за да се постигне съответната цел). При прегледа на мерките, насочени към постигане на специфичните цели, в тази насока се установява известна неяснота:

- липсва обосновааност на първата предвидена мярка в специфична цел 1 към стратегическа цел № 1. Като очакван резултат от нея, в Пътната карта е посочено „Повишени гаранции за независимост, отчетност и ефективност на администриране на съдебната власт“. Ефективното администриране на

съдебната власт обаче е стратегическа цел № 3, а в обхвата на стратегическа цел № 1 би следвало да се фокусират мерки, насочени към гаранциите за независимост, без смесване с мерки, насочени към повишаване на отчетността. Поради едновременното акцентирание върху независимост и отчетност не става ясно как точно реструктурирането на Висшия съдебен съвет ще допринесе за независимостта на прокурорите и следователите като част от съдебната система, ако се реализира предвидената мярка, за да се осигури вземането на решения за кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на същите от колегия на прокурорите и следователите;

- липсва обосноваване на третата предвидена мярка, включена в обхвата на Стратегическа цел № 1 – „Мерки за засилване на отчетността на членовете на професионалната квота и участие на по-широк кръг магистрати в работата на ВСС чрез преминаване към модел на ВСС, заседаващ на сесии, подпомаган от постоянно действащи комисии към него, съставени от командировани за целта магистрати“. Мярката предизвиква редица неясноти, свързани с ефекта от нейното прилагане: относно подмяната на вземането на решения от конституционно установения орган ВСС като „кадровик“ на съдебната власт, относно финансирането на дейността по командироване и промяната в социално-битовите условия на живот на командированите, относно отражението върху хода на разглежданите от тях дела и т.н. Неясно остава как точно непостоянно действащ състав на ВСС ще гарантира независимостта на съдебната власт. Неслучайно мярката предизвиква остри дискусии при обсъждането на Стратегията в Народното събрание, което в решението си изрично отбелязва намерението си „да продължи повишаването качеството и ефективността на модела на Висшия съдебен съвет като постоянно действащ орган“ (ДВ, бр. 7 от 27 януари 2015 г.);
- липсва обосноваване на предвиденото ограничение по т. 2.2.6 – за ограничаване на първоначалното назначаване до не повече от 20% от свободните бройки. Трудно обясним е подходът в стратегически документ да се определя числово ограничение за назначаване на магистрати, още повече при липсата на мотивираност на предложеното число и оценка на отражението на предвиденото ограничение върху възможността за кадровото обезпечаване на структурите на съдебната власт. Мярката отсъства в Пътната карта; мярката по 2.7.1 по същество представлява действия по осигуряване на изходни данни за оценка на напредъка по следващата стратегическа цел;
- налице е неяснота по мярка 3.3.3, доколкото мярката се изразява във „въвеждане на ефективни мерки“;
- предвидените в специфична цел № 4 към стратегическа цел № 3 „мерки“, изразяващи се в оценка на фактори, които могат да бъдат поставени в основата на избор на инструменти за дългосрочно планиране, сами по себе си не представляват инструмент за такова, тоест налице е несъответствие със специфичната цел;
- недобре формулирани са „мерките“ по т. 3.6.3 (състояща се в „прилагане на цели“), 4.1.1, изразяваща се в оценка, 4.2.4, предвиждаща „трайно решение“, но неясно какво, 4.3.1, предвиждаща „независим експертен мониторинг“, тоест част от постоянен аналитичен процес, на базата на който биха могли да се идентифицират необходимите мерки, 4.1.6, 4.1.7, 4.2.1 и т.н., които вместо

мерки предвиждат анализи и оценки и препратки към други стратегически документи (Концепция за наказателна политика, Стратегически план „Политики за управление на ВСС“, Интегрирана стратегия за развитие на органите с разследващи функции и др.).

На следващо място, важен и въпросът за адекватността на планираните в пътната карта действия и достатъчни ли са за постигане на целите. Значителна част от планираните в Пътната карта действия са „изменения в ЗСВ“, без изрично да се посочва в каква насока. Част от действията повтарят съответните мерки, а в някои случаи и индикаторът е същият (например 1.3.9, 1.3.10, 1.4.1). Част от предвидените действия не съответстват или не изчерпват предвидената мярка (5.1.1).

Доколкото финансирането на определена дейност е от съществено значение за нейното реализиране, ключов въпрос е финансовото осигуряване на планираните действия. За част от специфичните цели не е предвидено финансиране (например за специфична цел 2 и 4 от стратегическа цел 1, специфична цел 2, 6 и 7 на стратегическа цел 2, специфична цел 6 от стратегическа цел 3, специфична цел 2, 3 и 4 от стратегическа цел 4, специфична цел 3 и 6 на стратегическа цел 5). Неяснота има по отношение на източниците на финансиране (например за мерките по 4.3.1 и 5.6.2). Предвиждането на размер на финансовите средства за изпълнение общо на специфичните цели, а не по мерки, затруднява възможностите за осъществяване на мониторинг във връзка с финансовото изпълнение на стратегията, още повече, че източниците на финансиране са предвидени по конкретните мерки.

От гледна точка на хоризонталната логика проблемен се явява начинът на определяне на индикаторите за изпълнение и тяхната измеримост. За част от мерките не са предвидени индикатори – например за мярка 1.1.6 в частта „формулиране на мерки“. Част от индикаторите повтарят действията и/или мерките (например по мерки 1.1.1, 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.1, 1.2.2, 1.3.9, 1.3.10, 1.4.1 и др.). Дай пример Индикаторите са формулирани като действие, а не като измерим резултат (например индикаторът по мярка 2.1.1 е „извършена оценка на учебната програма“, но не става ясно на учебната програма на кой от всичките 9 факултета на висши училища е извършена оценка, защо не е извършена оценка на учебните програми на всички обучаващи по право факултети, липсва измерител относно съответствието на учебните програми с изискванията на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрист"; индикаторът по мярка 2.1.2 е „проведени проучвания сред работодатели и практикуващи юристи“, но липсва измерител относно начина на определяне на респондентите работодатели и практикуващи юристи, броя на извършените проучвания, периодите на проучванията, броя на респондентите и т.н. Липсват заложените количествени показатели (например индикаторите по мерки 2.4.6 и 2.5.2 са „проведени обучения“, вместо брой на проведените обучения, брой на обучените лица (като абсолютна стойност и в процентно съотношение към работещите в съответните структури). Въз основа на предвидените индикатори не може да се направи извод за степента на изпълнение на планираните мерки в предвидените срокове и в рамките на планирания бюджет. В пътната карта не са включени индикатори за постигнатите ефекти, въпреки тяхното предвиждане в последната част на Стратегията. Конкретен пример за проблеми, произтичащи от тази липса, е отчитането на мерки 2.1.1 и 2.1.2 като изпълнени, въпреки неясния ефект от приетата нова Наредба за единните

държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ и двукратното отлагане на влизането ѝ в сила, поради наличието на сериозни аргументи за отрицателен ефект от прилагането на наредбата. По същество за тези мерки липсват индикатори. Първият предвиден е „извършена оценка на учебната програма“, но той е неясен, първо защото не уточнява на коя учебна програма (на кое висше училище), предвид правомощието по чл. 26, ал. 8, т. 6 от ЗВО на Факултетния съвет в съответното висше училище да приеме учебната програма; второ защото не предвижда качествени и количествени параметри за измерване, свързани с броя и разпределението на учебните дисциплини по учебни години и семестри, въпросите, включени в конспектите по учебните дисциплини и т.н. Не осигурява възможност за измерване на реализирането на мярката и вторият индикатор „подобряване на програмите по отделните дисциплини с оглед по-голяма практическа насоченост“, доколкото не сочи въвеждането на колко и какви форми на практическо обучение следва да бъдат въведени от висшите училища, обучаващи в ОКС „магистър“ по професионално направление 3.6. Право, специалност от регулираните професии „Право“. Така не може да се прецени ефектът от уредбата в новата Наредба, предвиждаща в чл. 8, първо възможност (не и задължение) за висшите училища за създаване на правни клиници и кръжоци и провеждане на състезания, както и второ, възможност участието в тези форми да води до освобождаване от задължителната учебна практика в органите на съдебната, изпълнителната и местната власт.

Друг съществен проблем е свързан с прецизното идентифициране на отговорните институции. Пропуските при определянето на отговорните институции биха могли да ограничат или изцяло да осуетят възможността за постигане на целите на Стратегията. Въз основа на прегледа на Пътната карта може да се направи извод, че за изпълнението на част от мерките не са определени в пълнота институциите, в чиято компетентност се включват правомощия, свързани с осигуряване на изпълнението на съответните мерки. Във връзка с реализирането на всички мерки по специфична цел № 1 към стратегическа цел № 1 като партньор са предвидени ВСС и ПРБ, но липсват ВКС и ВАС, въпреки че стратегическата цел поставя акцент върху независимостта най-вече на съда. Същата липса се установява и по мерки 2.2.2, 2.2.3, 2.2.5 и 2.4.2 – 2.4.5, а изцяло необяснимо е присъствието на ПРБ вместо ВКС и ВАС по мярка 2.2.4. Съществен пропуск се забелязва при определянето на отговорната институция (ПРБ) за изпълнението на мярка 1.3.4 – „въвеждане на механизми за бързина, обективност и отчетност на провежданите разследвания срещу магистрати и създаване на действени гаранции, че разследванията не се използват за формиране на зависимост у разследваните...“, доколкото конституционен прерогатив на ИВСС е да „извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите“, а съгласно чл. 54 от ЗСВ именно той е органът, който проверява организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи; проверява организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването на делата в установените срокове; анализира и обобщава делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите и сигнализира административния ръководител на съответния орган на

съдебната власт и съответната колегия на Висшия съдебен съвет при установени нарушения. Обратно, при мярка 1.3.10 липсва именно ПРБ като отговорна институция, въпреки че най-точни данни за преписки и дела за корупционни престъпления биха могли да се предоставят именно от ПРБ. Предвид правомощията на ИВСС, би следвало да се включи като отговорна институция и по мерки 1.4.1 и 1.4.2. Като отговорни институции по мерки 2.1.1 и 2.1.2 са предвидени МП и ВУЗ, но липсват органите, които имат правомощия във връзка с акредитирането за обучение в образователна и квалификационна степен „магистър“ по специалност от регулираните професии „Право“ и във връзка с определянето на капацитета за обучение на висшите училища (Националната агенция за оценяване и акредитация и Министерството на образованието и науката). Липсата на водеща отговорна институция по някои мерки (например 3.4.5) създава опасност никой от определените партньори да не прояви инициатива за извършване на предвидените действия.

Проблемни във връзка с възможността за проследяване на изпълнението на Стратегията са липсата на срокове за изпълнение на мерките и предвиждането на периоди на приложение на действията, включени в обхвата на съответната мярка, без яснота относно начина на определянето им. Така например, в приетата през 2016 г. Пътна карта за мярка 1.3.4 (въвеждане на механизми за бързина, обективност и отчетност на провежданите разследвания срещу магистрати...) се предвижда периодът на приложение на действията, състоящи се в „периодични доклади до ВСС“, да обхване времето от годината, следваща приемането на Пътната карта, до края на действието на Стратегията. Това е логично, ако приемем, че през първата година ще бъде изпълнена мярката, която се състои във въвеждане на механизми. Липсва яснота обаче за начина на определяне на периода на приложение на други предвидени като периодични действия – по мярка 1.3.10, при която се предвижда изготвянето на доклади да обхване само периода от 2016 г. до 2018 г., което не обяснява защо в последните две години от изпълнението на Стратегията не се предвижда докладване за наличието на данни за корупция и оценка на ефективността на мерките за борба с нея.

Въз основа на изложеното, може да се направи извод, че голяма част от предвидените в Стратегията „мерки“ по същество предвиждат оценки и анализи, които би следвало да предхождат изготвянето на Стратегията и да обосновават идентифицирането на конкретни структурни, организационни и функционални пропуски и проблеми и съответно конкретни мерки за решаване на установените проблеми и забелязаните пропуски. Според последната част на Стратегията – “Механизми за осигуряване прилагането на Стратегията и общественото участие“ се предвижда извеждането в Пътната карта на индикатори за изпълнение за всяка мярка, „както за формалното реализиране на конкретните стъпки (напр. приемане на съответен нормативен акт или изменение), така и за постигането на ефекта, с оглед на който мярката е включена в Стратегията“. Прегледът на Пътната карта обаче води до извода, че липсват предвидени индикатори за постигнатите ефекти. Поради липсата на ясни параметри и числови изражения на предвидените индикатори, които в част от случаите повтарят действията и мерките, при извършването на мониторинг не може да се направи извод за степента на изпълнение на предвидените мерки, както и за постигнатия ефект, което затруднява оценката за изпълнение на общата, стратегическите и специфичните цели на Стратегията.

V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Анализът на историята и развитието на съдебната реформа в периода 2001-2019 г. дава основания за няколко важни обобщения.

Съдебната реформа се развива в рамките на няколко стратегии с различни времеви периоди, но въпреки тяхното изтичане (с изключение на действащата АСПРСС), продължава да се забелязва обществено очакване, както и настояване от страна на външни организации за продължаване на реформата в съдебната система. Промяната в стратегическите документи е свързана с постоянни изменения и допълнения на основните приоритети, цели, мерки и действия, правени в резултат на различни политически позиции. Това показва, че в обществото и държавата няма единно мнение по редица въпроси на съдебната реформа.

Развитието на съдебната реформа се наблюдава от редица органи в Европейския съюз и в Съвета на Европа. Тези институции постоянно извеждат на преден план съществуването на сериозни проблеми в системата на съдебната власт и правосъдието в България и продължават внимателно да наблюдават предприеманите действия и мерки. В редица насоки се забелязва разминаване между вътрешните политически, административни и други оценки за хода на реформата и заключенията на външните наблюдатели.

Развитието на съдебната реформа следва да се разглежда в контекста на дълбоките социални изменения в държавата, които започват след 1989 г. и продължават и до днес. След приемането на новата Конституция стартира процес на промени в цялото законодателство на Р България, които се ускориха във връзка с приемането на страната в ЕС. Преходът към пазарна система наложи нови, фундаментално различни норми в режима на собственост, стопанските структури, държавното управление и администрацията, организацията на икономиката, финансовия сектор и т.н.

Високата динамика и честите промени в законодателството засега изпреварват възможностите на управленските структури и обществото да се ориентират своевременно в създалата се „нормативна инфлация“, да осмислят и да прилагат адекватно законодателството. Без съмнение, това затруднява прилагането на законите и от органите на съдебната власт и допълнително се отразява върху нейната способност да осигури върховенство на закона и да гарантира закрилата на правата на човека. За да може да изпълнява ефективно своите задачи, съдебната система следва да се реформира по начин, който съответства на обществените нужди, като се отчита динамиката на постоянно изменяща се среда.

Анализът на структурата и съдържанието на АСПРСС и на Пътните карти, както и на практиките по мониторинг на изпълнението води до редица изводи, които биха могли да послужат за предприемане на по-нататъшни действия за постигане на по-висока ефективност на резултатите от усилията за постигането на общата цел на Стратегията. Те се отнасят да следното:

- Предвид липсата на стратегическа цел, насочена общо към ефективност на правосъдието по всички категории дела и обръщането на специално внимание в стратегията на наказателната политика, изглеждат пренебрегнати проблемите на гражданското, търговското и административното правораздаване, поради което би могло да се обмисли и тяхното обособяване и включване въз основа на

цялостен подход, вместо частичното „пришиване“ на някои проблеми от тези области, като експертизите, в частта на стратегическа цел 4 „Модерна и ефективна наказателна политика“.

- Необходимо е извършването на цялостен анализ на съответствието на специфичните цели със стратегическата цел, към която са отнесени и на способността на предвидените специфични цели в своята съвкупност да осигурят постигането на стратегическата цел, тъй като липсата на съответствие и пропуските за идентифициране на необходими специфични цели биха могли да осуетят постигането на стратегическата цел.
- Липсата на детайлен анализ на състоянието на съдебната система с ясно идентифициране на проблемните въпроси, игнорира възможността за набелязване на конкретни мерки с ясна насоченост и определеност. Вероятно това е причината част от мерките, вместо да предлагат конкретно решение на проблемите, да се изразяват в оценки и анализи или да имат неясно съдържание, като „въвеждане на ефективни мерки“, „прилагане на цели“, „трайно решение“ и др. Идентифицирането на адекватни мерки може да стане само въз основа на точни статистически данни, емпирични проучвания и научни изследвания. В тази насока следва да се засили капацитетът на съответните органи, за да се осигурят предпоставки за предвиждане на релевантни и достатъчни мерки за постигане на целите, както и срокове за тяхното изпълнение. Това важи и за набелязване на действията, необходими за реализирането на мерките.
- Необходима е по-голяма яснота относно размера на финансовите средства, предвидени за изпълнението на конкретните мерки и съответно обосновка на липсата на необходимост от финансиране, когато се сочи, че не се предвижда такава.
- Начинът на определяне на индикаторите за изпълнение създава непреодолими пречки за осъществяването на мониторинг върху изпълнението. Въпреки посочването в Стратегията, че: „За всяка мярка Пътната карта предвижда извеждане на индикатори за изпълнение: както за формалното реализиране на конкретните стъпки (напр. приемане на съответен нормативен акт или изменение), така и за постигането на ефекта, с оглед на който мярката е включена в Стратегията“, индикатори, въз основа на които може да се определи степента на реализация на мерките липсват – посочени са само формални такива, без количествени и качествени параметри.
- За да се гарантира ангажираността на институциите с правомощия в съответните области, свързани с изпълнението на целите на стратегията, е необходимо допълване на Пътната карта в частта на отговорните институции. Като важна предпоставка за наблюдение на напредъка и оценка на постигнатите резултати, е необходимо и уточняване на сроковете за изпълнение на мерките, както и периодите на приложение на действията, попадащи в обхвата на съответната мярка.
- Неяснотите, които възникват, във връзка със структурата и съдържанието на Стратегията и на Пътните карти, затрудняват възможността за осъществяване на ефективен мониторинг. Проблем се явява и липсата на детайлно уреден механизъм за такъв. Особено силно отражение върху резултатите има пропускът за създаване на мрежа от контактни точки във всички отговорни

институции, които да отговарят за предоставянето на изходни данни и тяхната достоверност. При липсата на достатъчно статистическа информация и емпирични проучвания, липсата на такава мрежа обективно затруднява възможността за изготвянето на анализи, основани на наблюдението, в кратки срокове, позволяващи предприемане на коригиращи действия.

Предвид изложеното, може да се препоръча:

1. Предприемане на действия за изменение на Актуализираната Пътна карта;
2. Предприемане на действия за изменение на ПМС № 3 от 2016 г.
3. Да се разработи нова система за мониторинг на Стратегията и Пътната карта.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Conseil de l'Europe, Commission de Venice. Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie adopté par la Commission de Venise lors de sa 56e session plénière CDL-AD(2003)016-f (Venise, 17-18 octobre 2003). Disponible sur le site: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2003\)016-f&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2003)016-f&lang=EN).

Conseil de l'Europe, Commission de Venice. Avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements au Code de procédure pénale de la Bulgarie CDL-INF(2000)006-f. Disponible sur le site: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-INF\(2000\)006-f&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-INF(2000)006-f&lang=fr).

Council of Europe, Parliamentary Assembly. Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Doc. 14904, 2019. Available at: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=27711&lang=en>.

Council of Europe, Parliamentary Assembly. Resolution 2296 (2019). Available at: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28062&lang=en>.

Council of Europe, Venice Commission. Memorandum Reform of the Judicial System in Bulgaria: Conclusions adopted by the Venice Commission at its 55th plenary session CDL-AD(2003)012-e (Venice, 13-14 June 2003). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)012-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the Constitution of Bulgaria adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session CDL-AD(2008)009-e (Venice, 14-15 March 2008). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)009-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the Judiciary) of the Republic of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session CDL-AD(2015)022-e (Venice, 23-24 October 2015). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the Draft Law amending and supplementing the Law on Judicial Power of Bulgaria adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session CDL-AD(2009)011-e (Venice, 13-14 March 2009). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)011-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the Draft Law amending the Law on Judicial Power and the Draft Law amending the Criminal Procedure Code of Bulgaria adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice CDL-AD(2010)041-e (17-18

December 2010). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)041-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the Draft Law on Amendments to the Judicial System Act of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session CDL-AD(2002)015-e (Venice, 5-6 July 2002). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)015-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the Judicial System Act, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session CDL-AD(2017)018-e (Venice, 6-7 October 2017). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e).

Council of Europe, Venice Commission. Opinion on the reform of the judiciary in Bulgaria CDL-INF(1999)005-e. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1999\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1999)005-e).

Българска съдийска асоциация. Становище по Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и Пътната карта, 2016 г. Достъпно на: <http://www.justice.government.bg/138/>.

Висш съдебен съвет. Становище по проекта за Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и по проекта на Пътна карта, 2016 г. Достъпно на: <http://www.justice.government.bg/138/>.

Годишен отчет за дейността на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система за 2018 г. Достъпен на: <http://www.mjs.bg/2147/>.

Доклад за дейността на експертна работна група към Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система със задача: да обсъди и предложи изменение на Пътната карта към Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Достъпен на: <http://www.mjs.bg/2147/>.

Доклад за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система през 2015 г. Достъпен на: <http://www.mjs.bg/2147/>.

Доклад за оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Материални ресурси, качество и достъп до правосъдие, Иванка Иванова. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Доклад за оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Наказателна политика, Мария Йорданова, Димитър Марков. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Доклад за оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Електронно правосъдие, Мария Йорданова, Димитър Марков. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Доклад за оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Велислава Делчева. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България за 2014 г. [COM(2014)36], Технически доклад за България за 2014 г. [SWD(2014)36] и Заключение на Съвета от 14 февруари 2014 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България за 2015 г. [COM(2015)36], Технически доклад за България за 2015 г. [SWD(2015)9] и Заключение на Съвета от 17 март 2015 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България за 2016 г. [COM(2016)40] и Технически доклад за България за 2016 г. [SWD(2016)15/2]. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България за 2017 г. [COM(2017)43] и Технически доклад за България за 2017 г. [SWD(2017)24]. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България за 2017 г. [COM(2017)750] и Технически доклад за България за 2017 г. [SWD(2017)700]. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от март 2010 г. [COM(2010)112] и Заключение на Съвета от 10 май 2010 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от февруари 2012 г. [COM(2012)57] и Заключение на Съвета от 21 февруари 2012 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от февруари 2011 г. [COM(2011)81]. Достъпен на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от февруари 2009 г. [COM(2009)69] и Заключение на Съвета от 23 февруари 2009 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от февруари 2008 г. [COM(2008)63] и Заключение на Съвета от 10 март 2008 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юли 2008 г. [COM(2008)495], Техническа актуализация за България от юли 2008 г. [SWD(2008)2350], Доклад относно управлението на средства от ЕС в България от юли 2008 г. [COM (2008) 496] и Заключение на Съвета от 15 септември 2008 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юли 2009 г. [COM(2009)402], Техническа актуализация за България от юли 2009 г. [SWD(2009)1074] и Заключение на Съвета от 14 септември 2009 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юли 2010 г. [COM(2010)400], Техническа актуализация за България от юли 2010 г. [SWD(2010)948] и Заключение на Съвета от 13 септември 2010 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юли 2011 г. [COM(2011)459], Техническа актуализация за България от юли 2011 г. [SWD(2011)967] и Заключение на Съвета от 12 септември 2011 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юли 2012 г. [COM(2012)411], Технически доклад за България от юли 2012 г. [SWD(2012)232] и Заключение на Съвета от 24 септември 2012 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад за напредъка на България от юни 2007 г. [COM(2007)377] и Заключение на Съвета от 23 юли 2007 г. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Европейска Комисия. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {SWD(2018) 550 final} и Технически доклад за България за 2018 г. [SWD(2018)550]. Достъпни на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

Институт „Отворено общество“. Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз: Капацитетът на съдебната власт. Обобщен доклад за страните кандидатки. Доклад за България. 2002. Достъпен на: https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/1b524aa5-887d-453c-ad63-f46ced4723d8/judcapbulgarian_20030101.pdf.

Министерски съвет, Решение № 672 от 1 октомври 2001 г. за приемане на Стратегия за реформа на българската съдебна система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Постановление № 3 от 13.01.2016 г. за създаване на Съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Държавен вестник бр. 4 от 15.01.2016 г., в сила от 13.01.2016 г.

Министерски съвет. Решение № 152 на МС от 20.03.2002 г. за приемане на Програма за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Решение № 260 на МС от 21.04.2003 г. за приемане на Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Решение № 268 на МС от 09.05.2019 г. за приемане на Актуализирана пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Решение № 299 на МС от 22.04.2016 г. за одобряване на Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Решение № 441 на МС от 28.06.2010 г. за одобряване на Стратегия за продължаване реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерски съвет. Решение № 825 на МС от 18.12.2014 г. за приемане на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Достъпно на: <http://pris.government.bg>.

Министерство на правосъдието. Доклад за дейността на Министерството на правосъдието за 2018 г. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2165/>.

Министерство на правосъдието. Доклад за дейността на Министерството на правосъдието за 2017 г. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2165/>.

Министерство на правосъдието. Отчет на Министерство на правосъдието за изпълнение на програмата на правителството на европейското развитие на България 2009-2013, 2013 г. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/139/>.

Министерство на правосъдието. Резюме на постигнатия напредък на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност - януари-февруари 2013 г.
: <http://www.justice.government.bg/80/>

Министерство на правосъдието. Резюме на постигнатия напредък на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност за периода юли – септември 2009 г.
: <http://www.justice.government.bg/80/>

Министерство на правосъдието. Стратегически цели администрацията за 2018 г. (таблица). Достъпни на: <http://www.justice.government.bg/2165/>.

Министерство на финансите. Насоки за съставяне и отчитане на индикатори по Оперативна програма „Техническа помощ“, 2008 г. Достъпни на:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:F2w19iKkNqUJ:archive.eufunds.bg/document/206+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg&client=firefox-b-d>.

Народно събрание. Решение от 21.01.2015 г. за одобряване на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Държавен вестник бр. 7 от 27.01.2015 г.

Оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Таблица Бъдеще, Велислава Делчева. Достъпно на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Оценка на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС - Таблица Минало, Мария Йорданова, Димитър Марков. Достъпно на: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Проект на годишен отчет за дейността на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за 2016 г. Достъпен на: <http://www.mjs.bg/2147/>.

Проект на годишен отчет на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система за 2017 г. Достъпен на: <http://www.mjs.bg/2147/>.

Съвет за административната реформа. Методология за стратегическо планиране в Република България, 2010 г.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Доклад за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система през 2015 г. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Годишен отчет за дейността на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система за 2018 г. Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (2016 година). Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (януари-юни 2017 година). Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и пътната карта към нея - 30 юни 2018 г. (таблица). Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и пътната карта към нея - 31 декември 2018 г. (таблица). Достъпен на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Справка за отразяване на получените становища по проекта на Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, 07.04.2016 г., Секретариат на Съвета по прилагане (таблица). Достъпна на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Справка за отразяване на бележки и коментари по индикаторите, мерките и сроковете в ас и пътната карта за изпълнението ѝ (таблица). Достъпна на: <http://www.justice.government.bg/2147/>.

Съюз на съдиите в България. Становище по проекта за Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, 2016 г. Достъпно на: <http://www.justice.government.bg/138/>.

Център за законодателни оценки и законодателни инициативи. Съдебната реформа в Република България– 2010-2017 г. Доклад по проект, реализиран по ОПДУ, 2018 г. Достъпен на: <http://lic.bg/%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0/>.

Център за изследване на демокрацията. Програма за развитие на съдебната реформа в България. София, 2000. Достъпно на: <http://old.csd.bg/artShow.php?id=1042>.