

## **Четири цели за четири години или: правителството в такт четири четвърти за съдебната реформа**

Още в рамките на първите 100 дни от своето управление, новото правителство разработи програма разкриваща визията му за управление на страната и основните приоритети, върху които ще бъдат концентрирани усилията по време на мандата. Програмата беше официално представена в началото на месец ноември под заглавие „Програма за европейско развитие на България 2009 – 2013“.

В голяма степен тази програма се припокрива с документа, който партия ГЕРБ представи по време на предизборната си кампания. Тя обхваща всички сектори на икономика, образование, управление и правораздаване. Разделена на приоритети, тя отразява стремежът на новото правителство за осъществяването на сериозни и устойчиви реформи във всички сфери на политическия и обществен живот. Както е разписано и в нейното въведение: *„Програмата на правителството развива и конкретизира предизборната политическа програма на ГЕРБ и заявената пред Народното събрание програмна декларация. Тя е заявка за твърдата решимост на българското правителство да модернизира България и да я изведе на нов етап в развитието, много по-близък до стандартите в Европейския съюз. Правителствената програма дава ясна перспектива на управлението за реализиране на поетите пред гражданите ангажименти“*<sup>1</sup>.

Естествено, по-голямата част от същността на документа е концентрирана върху приоритети свързани с укрепване на селското стопанство, цялостното стабилизиране на финансовата и икономическа обстановка в страната и повишаване на процента на използване на средствата по различните европейски програми. Този акцент е разбираем имайки предвид, че новото управление започва своята работа в условията на световна икономическа криза, свиване на пазарите и ограничаване на инвестициите.

---

<sup>1</sup> Вж. <http://www.mlsp.government.bg/bg/03.11.2009FINAL-ednostranen%20pechat1.pdf>

Целта на настоящето изложение е да направи анализ на Приоритет III – Реформиране и подобряване на работата на съдебната система за възстановяване справедливостта в обществото. По-долу ще бъдат разгледани отделните цели характеризиращи този приоритет, както и конкретните мерки предвидени за реализацията на целите.

Още в началото на анализа трябва да се отбележи, че прави впечатление един факт: Програмата въвежда своеобразно разделение между съдебната система и правовия ред в страната, като последният е уреден в Приоритет II озаглавен Гарантиране на правовия ред в страната, борба с престъпността и ограничаване на корупцията.

Разглеждан в широк контекст, правовият ред в една страна се свързва не само със създаването на адекватна законова рамка за изработване на качествени нормативни актове, базирани на реална оценка на нуждите и на създадените обществени отношения и с използването на добрите антикорупционни практики. Правовият ред се отнася директно и до повишаване ефективността, прозрачността и публичността в работата на съдебната система за постигане на ултимативната цел на всяко демократично общество – утвърждаване върховенството на закона. Може да се предполага, че авторите на Програмата са направили това отделяне, тъй като са искали да разделят мерките за реформа в изпълнителната власт от тези за реформа в съдебната власт. С оглед нуждите на тази програма, това би могло да се възприеме като удачен подход, но по-подходящо би било гарантирането на правовия ред се обвърже директно и с подобряване работата на съдебната система, за да се постигне и другата важна цел - повишаване на доверието в системата.

В уводната част на Приоритет III амбициозно е направена изричната уговорка, че “подобряване на работата на съдебната система е сред ключовите приоритети” на правителството. Въпреки това, както по отношение на цели, така и по отношение на конкретни мерки, Приоритет III заема най-малко място в целия документ. Амбицията е отстъпила място пред реалните възможности за промяна. Заложени са 4 основни цели:

- осигуряване на бързина, качество и прозрачност на правораздаването;
- осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане на европейските стандарти;

- намаляване броя на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека, и
- Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система в досъдебната фаза.

Така формулирани, целите обхващат широк спектър от области, в които съдебната реформа трябва да продължи. Те маркират най-важните елементи на демократичното общество, опериращо в среда на сигурност и справедливост, а именно – прозрачност на правораздаването, равен достъп до правосъдие, достигане на европейските стандарти. Въпреки това, хоризонтът в разписаните под всяка една от целите мерки е доста стеснен. Прави впечатление, че те са разгърнати основно в посока подобряване работата в областта на наказателното правораздаване. Тази тенденция не е случайна. От известно време насам се тиражира виждането, че усилията в областта на съдебната реформа трябва да се концентрират преимуществено върху реформата в наказателното право и процес. Голяма част от предизборното говорене на болшинството политически партии, беше насочено към справяне с организираната престъпност и корупцията на всички нива на съдебната система. Причина за обличането на съдебната реформа единствено и само в ризата на наказателното право се корени до голяма степен и в редовните доклади на ЕК по механизма за сътрудничество и оценка. Основните критики, включително и в последния доклад от юли 2009 г.<sup>2</sup>, традиционно са насочени към липсата на цялостна и адекватна наказателна политика, невъзможност за справяне с недостатъците в досъдебната фаза на наказателния процес и прекаления формализъм на съдебната процедура по наказателни дела. Изместването на фокуса на съдебната реформа изцяло върху наказателното право не изглежда логичен, на фона на факта, че по-голямата част от делата в страната (почти 2/3) са гражданско-правни, засягат директно икономическите условия и стокооборота в страната и проблемите при тях също стоят с особена острота. Предложената от новото правителство Програма навежда на извода, че приоритетите заложили в нея са до голяма степен диктувани от фактори, които биха могли да се определят като “външни” за страната. Тяхното значение не трябва да се омаловажава,

---

<sup>2</sup> Вж. заключенията от Доклада на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:PDF>

но изготвянето на дългосрочна програма за управление предполага на първо място оценка на вътрешните нужди на обществото, респективно на системата и тяхното реално закрепване в пътната карта на правителството за следващите четири години. Принципно стълбове като равен достъп до правосъдие, достигане на европейски стандарти в правораздаването и гарантиране на обществото на бърз, ефективен и справедлив процес, не се реализират единствено и само с промени и мерки в наказателното право.

### **Осигуряване на бързина, качество и прозрачност на правораздаването**

Мерките свързани с тази цел са насочени предимно към законодателни промени. Предвиждат се създаване на нов Наказателен кодекс; разработване на промени в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за съдебната власт. Положителен елемент е мярката насочена към осъществяването на мониторинг и контрол за качеството на досъдебното производство. Ефектът от изпълнението на тази мярка ще бъде още по-въздействащ ако нейният обхват бъде разширен и покрие гражданското и административното правораздаване.

### **Осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане на европейските стандарти**

Концентрацията тук е върху подобряване качеството на правната помощ и усъвършенстване на нормативната уредба за нейното предоставяне. Като отделна мярка е разписано популяризирането на правната помощ, което е от изключително важно значение, тъй като все още голяма част от населението не е запознато с възможностите за правна помощ и липсата на тази информация автоматично води до ограничаване на достъпа до правосъдие за тези граждани. Наред с разширяване на кръга от лица, които имат право да бъдат директни бенефициенти на правната помощ, усилия трябва да бъдат насочени и в посока разширяване на възможните начини за предоставяне на правна помощ. Способи като алтернативните методи за

разрешаване на спорове (напр. процедура по медиация), правните клиници към юридическите факултети и други, могат да бъдат удачно включени в системата за предоставяне на правна помощ. По този начин ще бъдат запълнени два важни празноти в системата – недостиг на капацитет откъм човешки ресурс за задоволяване на нуждата от правна помощ и недостиг от гледна точка на начини за предоставяне на правна помощ. Преодоляването на тези дефицити минава през законодателни промени, чието приемане ще даде допълнителна добавена стойност в областта на правната помощ и достъпа до правосъдие.

По отношение на процедурата по медиация като алтернативен способ за решаване на спорове, трябва да се отбележи, че малко е разписано в Приоритет II

„Гарантиране на правовия ред в страната, борба с престъпността и ограничаване на корупцията“. Мерките отнасящи се до медиацията са инкорпорирани в цел: Усъвършенстване на административното обслужване на граждани и юридически лица в системата на министерството на правосъдието. От една страна, това може да се обясни с факта, че МП е институцията, която поддържа Единния регистър на медиаторите и е отговорна за тяхното вписване. От друга страна обаче, удачното място на мерки свързани с популяризирането на процедурата по медиация и изграждането на цялостна държавна политика в тази област, е именно в Приоритет III, в целта за осигуряване на равен достъп до правосъдие. Процедурата по медиация се схваща и като допълнителна услуга, която може да бъде предложена от съда в рамките на висящо съдебно производство, което автоматично разширява достъпа до правосъдие и гарантира такова на много по-широк кръг от граждани.

### **Намаляване броя на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека**

Една от основните причини за високия брой осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека срещу България е ниското качество на определени закони в страната, които се конфронтират директно с Европейската конвенция по правата на човека. Постигането на тази цел изисква разработването на цялостна концепция за намаляване на броя на осъдителните решения. Необходимо е провеждането на

емпирични и сравнително-правни анализи, които да проучат в дълбочина законите и да изследват и другите причини за високия брой осъдителни решения, за да предложат конкретни, работещи решения. Важно условие за успешното реализиране на тази цел е участието на представители на структурите на гражданското общество. Неправителственият сектор разполага с голям експертен потенциал в тази област и може да бъде изключително полезен не само на концептуално ниво, но и на чисто практическо равнище свързано с непосредствената реализация на предприетите мерки.

### **Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система и досъдебната фаза**

Широката формулировка на тази цел е обвързана и с включването на голям набор от мерки, простиращи се от мониторинг на процесуалните кодекси, прозрачност в работата на ВСС и на Инспектората към него и стигащи до утвърждаване на екипния принцип на работа в досъдебното производство и укрепване на капацитета на Министерство на вътрешните работи във връзка с дейностите по разследването.

Без да изчерпват всички възможни дейности, които могат да произтекат от целта, предвидените мерки правят опит да очертаят основните насоки, в които да се концентрират усилията на всички заинтересовани страни. Личи желанието на авторите на Програмата да групират мерките по институции и теми. Постигнат е частичен успех дотолкова, доколкото може да се види разделение на мерки по отношение на ВСС, Инспектората към ВСС, Националния институт на правосъдието (НИП) и МВР. Въпреки това, четящият остава с впечатлението, че нещо липсва и повечето от мерките „висят“, не са достатъчно пълно формулирани и имат повече декларативен характер. Отчетена е нуждата от подобряване на комуникацията между отделните звена в рамките на съдебната система – съд, прокуратура, следствие като е предвидено създаването на механизъм за организиране на редовни срещи по апелативни съдебни райони. Очакването е, тези срещи да доведат и до преодоляване на противоречивата съдебна

практика. В отделни мерки са уредени предложения за подобряване взаимодействието между прокуратура и разследване в лицето на разследващите полицаи, които са в системата на МВР. Предвидени са и мерки насочени към повишаване на квалификацията на разследващите полицаи.

По своята същност и съдържание Програмата представлява документ с политически характер и като такъв, не предполага наличието на голяма конкретика и дълбочина на изложението по отношение на специфичните мерки под всеки един приоритет. Независимо от това, правителството прави опит да изрази обществено-политическата си визия за начина, по който трябва да протичат реформите в съдебната система в рамките на неговия мандат. Както беше отбелязано в началото, разписаните приоритети и мерки под тях са били продиктувани предимно от препоръките на ЕК залегнали в редовните доклади по Механизма за сътрудничество и оценка. Не е отчетен в достатъчна степен интереса на отделните заинтересовани страни – съд, прокуратура, гражданско общество. Маркирана е необходимостта от обръщане на системата към крайния потребител, клиента, но това не е въздигнато в самостоятелен приоритет и осигуряването на равен достъп до правосъдие се разглежда единствено и само в контекста на системата на правна помощ.

Нуждата от продължаване на реформата в съдебната система е безспорна. В условията на пълноправно членство на България в ЕС, сериозно внимание трябва да бъде обърнато на механизмите, чрез които тя ще бъде осъществявана и динамиката между отделните елементи на системата. Несъмнено повече усилия трябва да бъдат насочени и към взаимодействието между отделните гилдии в магистратурата, както и между магистрати, министерство на правосъдието, неправителствен сектор и граждани. Праволинейната Програма на правителството за европейско развитие на България, макар и само в 4 цели, очертава посоката, в която реформата трябва да продължи. От тук нататък, остава Министерство на правосъдието и ВСС да разчетат посланията залегнали в нея и да ги инкорпорират в очакваната от всички Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.