

## СДРУЖЕНИЕ

### ЦЕНТЪР ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ОЦЕНКИ И ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ

представя:



### СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2010 – 2017

## **I. Увод**

През последното десетилетие сме свидетели на все по-нарастващата нужда от реформа в съдебната система в Република България. За да бъде постигната тази цел е необходим систематичен и последователен подход, чрез който да бъдат открити проблемите в системата, тяхното решение и изпълнение. С тази цел през 2017 – 2018 г. Сдружение “Център за законодателни оценки и законодателни инициативи” в изпълнение на Проект № BG05SFOP001-3.003-0028-C01 “Повишаване на доверието на обществото в съдебната система чрез оценка и анализ на съдебната реформа.”, финансиран чрез Оперативна програма “Добро управление” осъществи поетапно редица анализи на тема съдебната реформа в република България през периода 2010 – 2017 г. посредством изследване на следните предметни групи:

- **Политически платформи на управляващите мнозинства (Доклад №1).**
- **Стратегически документи в сферата на правосъдието (Доклад №2).**
- **Законовата и подзаконовата нормативна база в сферата на правораздаването в обхвата на стратегическите документи (Доклад №3).**
- **Дейността на съдилищата (Доклад №4).**

Настоящият анализ (“Докладът”) е пети поред и окончателен, който цели да систематизира информацията от предишните дейности така, че да бъдат изведени общи изводи, които да послужат за бъдещи анализи в тази област. Ще бъдат също така посочени несъответствия, слабости и пропуски по цялата верига от дейности и актове: от политическа предизборна програма през ясно очертана и заложена стратегия, към законодателна инициатива и нормотворчество до техния пряк ефект върху правораздавателната дейност на съдилищата. Накрая ще бъдат отправени препоръки по отношение на систематиката и въздействието на нормативната и стратегическа база в сектор Правосъдие.

Констатациите в този доклад не представляват правен съвет от нас за целевите групи на проекта, както и което и да е друго лице. Настоящият анализ не цели и да изведе политически или морални изводи за работата на Народното събрание и в частност политическите партии през посочения период. Авторският колектив оставя това на читателите и анализаторите. Този анализ се стреми да очертае единствено и само статистическите и юридически изводи, които могат да бъдат направени на база официалните данни за работата в областта на съдебната реформа през посочения период. Въпреки всичко следва да се отбележи, че независимо от изначално заложената и преследвана висока степен на обективност, Докладът, поради своето естество, остава субективен авторски прочит на анализиранията в него информация.

## **ИЗЛОЖЕНИЕ**

Въз основа на наличните данни към момента на изготвяне на доклада поддържаеме всички изложени в него констатации. До частични промени във фактическите констатации и правни изводи може да се прибегне единствено в случай, че бъдат открити нови съществени обстоятелства, които не са били известни на съставителите на настоящият анализ към момента на изготвянето му.

Поради това работата ни е с ограничен характер и не покрива всички проблематики, свързани с политическите, икономическите и обществени отношения, които биха били значими за развитието и оценката на съдебната реформа. Съответно, услугите и съдържанието на Доклада не следва да бъдат приемани като заместващи други анализи и процедури, които следва да бъдат предприети.

Не носим отговорност, самостоятелна или солидарна, за резултатите от изследването и потвърждението на идентифицираните обстоятелства, включително за липсата на достатъчна информация от публични, регулаторни и обществени източници по време на нашите изследвания или за установяване дали значими факти са пропуснати в тази връзка. Предприетият подход и използвана методология за всеки отделен анализ може да бъде открита в началото на съответния доклад.

Информацията в настоящия раздел е представена в обобщен вид, изложена по предметните групи, засегнати в Доклади №№ 1 – 4 („Докладите“) по реда на тяхното изготвяне.

Всяка част ще започне с описание на предмета, целите и критериите, по които събраната информация бе анализирана в хода на съответната дейност. Следва обобщение на най-съществените открития на изготвените анализи.

Накрая Докладът ще изведе обобщени изводи и ще отправи съответни препоръки.

## **I. Политически платформи на управляващите мнозинства** **(Доклад №1).**

### **A. Кратко описание на дейността**

Предмет на тази дейност са политическите платформи за парламентарни избори на ПП ГЕРБ, ПП БСП, РБ, както и политическите програми на водещите партии, получили мнозинство в парламента (вкл. съставителите на коалиции в случай на коалиционно управление). Първата дейност представлява анализ и оценка на политическите платформи на управляващите мнозинства в периода 2010 - 2017 г. През този период са действали четири обикновени народни събрания с различна политическа конфигурация.

Критериите за оценка на програмните документи са следните:

- Яснота и непротиворечивост на визията за съдебна реформа;
- Ясно и адекватно идентифициране на проблемите и предизвикателствата на съдебната система;
- Предлагане на конкретни, специфични и реалистични законодателни мерки за справяне с проблемите;
- Взаимовръзка с предходната програма на предишни мнозинства;
- Включване в политическите програми на експертно мнение и позиции на органите на съдебната власт и обществени организации.

### **B. Основни изводи**

#### **41 Обикновено Народно събрание**

- Заложените мерки в програмата на мнозинството за мандата на 41 ОНС показват неразбиране на глобалните проблеми свързани с правораздаването. Програмата на мнозинството в 41 ОНС не идентифицира проблемите, свързани с правораздаването. Третират се само второстепенни проблеми, чието поправяне не би довело до съществено изменение на правната и процесуална рамка на правораздаването;
- Липсва ясно формулирана визия за цялостна реформа на правораздавателната система;
- Третират се проблеми, чието решаване по същество не води до качествено изменение на правомощията на съда, съответно администрирането и подсигуриране на органите на съдебната система.
- Заложените мерки по цел 59 “Осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане на европейските стандарти” не третират проблемите с размера на държавните такси за завеждане на граждански и търговски дела, който е основен проблем за достъпно правосъдие, а са насочени единствено към системата за правна помощ.

- Мярката по цел 61 “Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система и досъдебната фаза”, целяща да въведе публичност на докладите на Комисията за професионална етика и превенция на корупцията към ВСС адресира несъществен проблем - видно от страницата на Висшия съдебен съвет, КПЕПК към ВСС публикува ежегодни и шестмесечни доклади от 2008 г. насам;
- Всички мерки по цел № 60 “Намаляване на броя на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека” са неясно формулирани и/или идентифицирани, тъй като те не водят до структурни, функционални или процедурни изменения, които да доведат до правилно и законосъобразно развитие на правораздавателния процес, което би намалило значително делата по ЕКПЧ пред ЕСПЧ.
- Неяснота и липса на конкретика се откриват и заложените в програмата на ПП ГЕРБ цели № 59 “Осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане на европейските стандарти”, 61 Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система и досъдебната фаза и 62;
- Няма нито една мярка насочена към обезпечаване на материалната база на прокуратурата и разследващите органи например, който въпрос е от съществена важност за бързината на разследването и законосъобразното развитие на един наказателен процес;
- Заложените мерки като „Разработване на промени в Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за съдебната власт, целящи ускоряване и опростяване на наказателното производство“ (цел 58), „Усъвършенстване на нормативната уредба за правната помощ чрез разширяване на кръга от лица, имащи право на първична правна помощ, облекчаване на процедурата по предоставянето ѝ и подобряване ръководството на дейността по предоставянето на правна помощ“, „Популяризиране на правната помощ и повишаване доверието на гражданите в института на служебно назначения защитник „ (цел 59), „Участие на министъра на правосъдието, на висши съдии, прокурори и правителствени агенти на мероприятията на Съда и на Съвета на Европа в Страсбург“ и „Прилагане на приетата Концепция за преодоляване на причините за осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека срещу Република България.“ (цел 60), „Продължаване работата на ВСС по дисциплинарни производства на Инспектората“, „Наблюдение на делата от особен обществен интерес и публикуване на докладите, Укрепване на капацитета и утвърждаване на дейността по разследването като една от основните функции на Министерството на вътрешните работи“, „Усъвършенстване и развитие на въведения екипен принцип на работа в досъдебното производство „ (цел 61), са неясно или непълно формулирани и по същество са изпразнени от съдържание, което води и до тяхната неприложимост;

- Програмата на правителството на Пламен Орешарски се характеризира с липса на конкретни мерки и план за изпълнение. Заложените мерки са формулирани общо. Чрез тях не може да се стигне до извод за предложени специфични и реалистични мерки, тъй като, както посочихме по-горе, липсва отговор на въпроса „Как?“. Затова набелязаните от мнозинството мерки следва да бъдат счестени за общи, неспецифични и нереалистични. Също така следва да бъде отбелязано, че наблюдаваме едно сливане между мерки и цели. Това е видно от начина на формулиране на залегналите приоритети;
- Заложените в платформата на ДПС приоритети са изпълнени, но в рамките на мандата на 43 ОНС, а не на мандата на 42ото такова;
- Формулировката на проблемите води и до тяхното незадоволително идентифициране. Пример в тази посока е мярката за “Осигуряване на правна сигурност в икономическия и обществен живот чрез по-добро законодателство”. Липсва яснота относно необходимостта от залагане на тази мярка в частта на програмата, свързана с правосъдната реформа;
- Не е налице приемственост в приоритетите между програмите на мнозинството от 41 ОНС и тази на 42 ОНС. В програмата на ГЕРБ от 2009 г. са залегнали приоритети, които са от твърде различно естество и засягат друг кръг проблеми в сравнение с програмата на мнозинството от 2013 г., с изключение на изпълнението на препоръките на ЕК в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка, установен с Решение на ЕК от 13 декември 2006 г.;
- В програмите на съставните части на коалицията не са залегнали експертни становища и мнения на органите на съдебната власт и обществените организации, което показва и продължаване на проблема с комуникацията между политическите сили от една страна и гражданското общество и професионалната общност от друга страна. Изключение прави общо заложената мярка за „Открито участие на неправителствения сектор и професионалните организации при определянето на стратегическите и програмни приоритети в областта на правосъдието.“, чието изпълнение дори не е започнало в рамките на мандата.

### 43 Обикновено Народно събрание

- Не са предвидени конкретни срокове за изпълнение на мерките. Не е предвидено конкретните мерки да стават поетапно;
- Многообразието на възгледи, произтичащи от различните политически убеждения на участниците в коалиционното управление от 2014 до 2016 г., води до липса на ясна и единна визия за реализиране на съдебната реформа в дълбочина. Разликите са в приоритетите, както и средствата, предложени за решение на набелязаните проблеми, заложен в програмите на ГЕРБ, Патриотичния фронт, Реформаторския блок и АБВ.
- Независимо от горното, програмата на ПП ГЕРБ идентифицира до известна степен по-голямата част от проблемите и предизвикателствата на системата. Същите обаче са твърде общо поставени за да бъде направена конкретна

преценка на мотивите, отговарящи на въпроса „защо тези проблеми са по-належащи за решаване, отколкото други?“;

- Програмата на КП Патриотичен фронт акцентира върху размера на таксите за образуване на граждански дела. Проблемите, третираны от основните участници в коалиционното управление не са достатъчно ясно идентифицирани – липсва анализ за необходимостта от изложените промени, което затруднява тяхната оценка;
- Предлаганите мерки от съставните части на коалицията не са реалистични. Мерките са твърде общо формулирани, което се отразява и на тяхната изпълнимост. Предложените мерки показват липсва на реална воля за реформа и предотвратяване на външни влияния върху съдебната власт. В предвидените мерки липсва конкретика по отношение на ограничаване на лобисткия натиск;
- Намесата на изпълнителната власт в избора на висши представители на съдебната власт показва липсата на желание на правителството да въведе гаранции за прозрачността на избора им и независимостта на функциониране на съответния орган;
- Липсва конкретика по отношение на нормите за индивидуална натовареност на отделния магистрат, в резултат на което заложените мерки не бяха изпълнени.
- През програмния период продължава да се наблюдава огромен дисбаланс в натоварването на различните съдилища и прокуратури.
- Липсват конкретни идеи и цели, които да преодолеят проблемите с качеството и бързината на съдебния процес, което е основен проблем за достъпа до правосъдие.
- Заложените мерки, свързани с кариерата и дисциплината на съдии и прокурори донякъде постигат намаляване на възможността за политическо въздействие, поставяйки принципа на съдийското и прокурорското самоуправление. Разделението на ВСС на две камари – една за съдии и една за прокурори е значителна с оглед по-доброто оценяване на съдиите, прокурорите и следователите в тяхното кариерно израстване и за създаването на справедлива дисциплинарна процедура.
- Не е предвидена възможност за задълбочен анализ, който да изследва в резултат на актовете на кой магистрат държавата е била осъдена в Страсбург или са изплатени обезщетения по ЗОДОВ, което от своя страна рефлектира и върху възможността за качествено атестиране на магистратите;
- Проблемът със случайното разпределение на делата не е диагностициран всеобхватно.
- Не е наблегнато върху реформиране на висшето образование по право;
- Заложените принципи за бюджетно планиране не създават гаранции за независимостта на Съдебната власт, тъй като формирането на нейната оперативна финансова самостоятелност се поставя в зависимост и от оценката на обществото за работата на магистратите.
- Липсват конкретни законодателни действия в програмите на АБВ, Патриотичния фронт и Реформаторския блок;



- Липсва обратна връзка с представители на граждани, бизнес и представители на правораздавателни органи, които да допринесат за развитието на съдебната реформа;
- В някои от приоритетните области постигнатите резултати са по-ясни и отчетливи, в други се наблюдава умерен успех, а в трети резултатите са по-скоро незадоволителни. В тази последна група са следните приоритетни области: - „електронно правосъдие, атестиране на магистрати, проблеми с административната тежест, антикорупция и др.);
- Конкретните мерки за продължаване на реформата и средствата за тяхното постигане трябва да бъдат многопосочни: промени в законодателството; промени в структурата и организацията на управление на съдебната власт; усъвършенстване на правоприлагащия капацитет на органите на съдебната власт и на нейното администриране; подобряване на координацията между институциите и между звената на самата съдебна система, както и подобряване на комуникацията между съдебната власт и гражданите. Липсва структурен подход към изпълнение на заложените мерки.

#### 44 Обикновено Народно събрание

- Заложените мерки са твърде общи по своята същност, лишени от конкретика, а по отношение на целите по т.1 – същите са прекалено амбициозни;
- Конкретни законодателни инициативи не се предвиждат, като се релевират идеите за въвеждане на единен антикорупционен орган в голяма част припокрива законопроекта на г-жа Миглена Кунева, който бе отхвърлен от Народното събрание‘
- Идеята за отнемане на имущество без да бъде образувано наказателно производство нарушава правата на гражданите и противоречи на международните правни норми в сферата на защита на човешките права чрез създаване на орган, чиито действия няма да подлежат да съдебен контрол;
- Заложените цели, свързани с оптимизацията на съдебната карта и въвеждане на Единна информационна система на съдилищата трябва да бъде извършена след провеждане на широка обществена дискусия като се отчетат социалните, икономическите и демографските процеси в страната;
- Анализът на политическата платформа показва липса на приемственост със заложените цели по време на 43 ОНС. Логично би било управляващото мнозинство (бел. ред ПП ГЕРБ) да продължи да изпълнява мерките, които не са изпълнени по време на 43 ОНС;
- И в тази програма не личи включването на заинтересованите организации в правосъдието.



## **II. Стратегически документи в сферата на правосъдието** **(Доклад №2).**

### **A. Кратко описание на дейността**

Стратегиите за развитие на съдебната реформа са проявление на политическите цели, които излъченото от конкретно парламентарно мнозинство правителство си поставя в сферата на правосъдието. Макар да не е налице задължителност за изпълнение на стратегиите, то те са ценен източник за намеренията на конкретното правителство в тази сфера.

Първата стратегия в тази връзка е одобрена от Министерския съвет на 23.06.2010 г. под наименованието *Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.* (Стратегия 2010)

Впоследствие през 2014 г., във връзка с настъпилите политически, икономически и обществени изменения, бе одобрена с Решение на Министерския съвет № 825 от 2014 г. и Решение на Народното събрание от 18.12.2014 г. *Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.* (Стратегия 2014)

Посочените две стратегии са предмет на изследване и оценка, включващи и анализ на предложените стратегически цели, мерките за тяхното изпълнение, както и съответствието на конкретната стратегия с политическата платформа на мнозинството, излъчило съответното правителство.

Така например основните стратегически цели, залегнали в Стратегия 2010 могат да бъдат обобщени в *три категории*:

- подобряване управлението на съдебната система (Стратегическа цел 1);
- постигане на качествено правосъдие и създаване на възможност гражданите и юридическите лица да участват в развитието на съдебната реформа (Стратегическа цел 2);
- противодействие на корупцията (Стратегическа цел 3).

Стратегия 2010 въвежда основни приоритети за постигане на гореописаните цели, които могат да бъдат обобщени в пет основни насоки за работа, свързани с управлението на ресурсите в съдебната система, мерки за оптимизиране на правомощията, правилата и отговорността на отделните съдебни инстанции, мерки от организационно естество, законодателни мерки, свързани с правомощията на съда, кадрово подсигуриране и осъществяването на комуникация между органите на съдебната власт и гражданското общество. Най-общо приоритетите се съобразяват със заложените цели, макар и някои от тях да не са пряко свързани с конкретна цел, а по-скоро отразяват цялостния смисъл на реформата.

Стратегия 2014 от своя страна представя една радикална визия към промяна на законодателната власт в Република България. Предвидени са *шест стратегически цели*, всяка от които съдържа специфични цели и конкретни мерки за постигането им:

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

## Б. Основни изводи:

### Стратегия 2010

- По своя цялостен характер целите съответстват на заложеното в Стратегията и са обвързани с препоръките на ЕК по отношение на съдебната система, съответстват на голяма част от стратегическите цели и предлагат задълбочени методически инструменти, чрез които установените проблеми в тях да бъдат решени;
- Поставените цели по отношение на Актуализиране на националната Концепция за наказателна политика" и "Подобряване качеството на нормативните актове" предоставя ясна база за предвидените изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс, Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за съдебната власт, чрез които да се постигне осезаемо ускорение в протичането на наказателното производство;
- Като ключов приоритет се очертава ефективното изготвяне и прилагането на "Активни антикорупционни мерки", чието приложение е извършено чрез залагането на стъпки, обхващащи широк кръг от административни тела и специалисти, включително изграждане на цялостна институционална култура за устойчивост към корупционни рискове и практики.
- Налице е съответствие между стратегическите цели по "засилване на гаранциите за върховенство на закона, защитата правата на човека, достъп до правосъдие" и "гарантиране на еднаквото прилагане на закона и уеднаквяване на практиката";
- Въвеждането на програмно бюджетиране на отделните структури и звена на съдебната система представлява амбициозна стъпка, тъй като обвързва бюджета с реално постигнати резултати по отношение на подобро качество и повишена ефективност на съответното звено.

- Комплексността на Стратегия 2010 предлага включване на функциите по бюджетния механизъм в компетенцията на Висшия съдебен съвет, който от своя страна трябва да развие своя административен капацитет и да приеме ясни критерии за оценка на всяко от звената в системата;
- Промените, предвидени в структурата и функционалността на ВСС, са постижими при наличието на воля за постигането им от страна на съсловието на магистратите;
- Предвидените мерки по оптимизирането на броя на съдилищата е проблеми изглеждат нереалистични, тъй като това решение е сложно и изисква устойчиви критерии за задълбочена и дългосрочна оценка.
- Предложената конкретна мярка по закриване на съдилища с оглед единствено тяхната натовареност крие риск да се наруши принципа за равен достъп до правосъдие и би причинило неефективност и затруднено упражняване на основни граждански права;
- Мерките по утвърждаване на административните съдилища като независими юрисдикции и предложения мониторинг трябва да бъдат изпълнени с голяма степен на грижа и конкретен план за действие, който да гарантира реалната независимост на съдилищата;
- Представяне на областите, които се нуждаят от конкретни мерки за въздействие, не е подкрепено от достатъчно подробни и конкретни мерки, които следва да бъдат предприети.

## Стратегия 2014

- Стратегия 2014 представя концепция за развитие на всеки един детайл, имащ значение за съдебната реформа – от юридическото образование, през което минават българските магистрати, до висшите органи на съдебната система;
- Налице са препоръките на Европейската Комисия, адресирани към състоянието на съдебната система в страната, въпреки че съответствието между Стратегията и Политическата програма е почти пълно;
- Предвидените реформи в съдебната система са изключително амбициозни и изискват дългосрочна проява на силна воля за тяхното успешно имплементиране от страна на властите, администрацията и гражданското общество. Заложени по този начин, целите изискват съдебната система да бъде разглеждана в нейната цялост, а нейните структури - като инструменти, чрез които ще се установи балансът между независимостта на съдебната власт, от една страна, и успешното реформиране на институциите по европейски модел, от друга, с конструктивното съдействие на правителството и законодателите.
- Стратегията не предвижда ясни времеви граници (срокове) на изпълнение на всяка една специфична цел;
- Имплементирането на нови въведения (напр. електронно правосъдие) въвежда и необходимостта от изготвяне освен на устройствени, но и на процедурни закони,

които да уреждат правилата и начините на водене на съдебен спор по електронен път;

- В някои от приоритетните области постигнатите резултати са по-ясни и отчетливи, в други се наблюдава умерен успех, а в трети като електронно правосъдие, реформа в юридическото образование, преодоляване на проблема с административната тежест, антикорупция, доверие в съдебната система и др., резултатите са по-скоро незадоволителни;
- Проблемът с материалната база е решен, но само частично и то в София;
- Наблюдава се и липса на справяне с проблема, свързан с натовареността на магистратите. Все повече и повече се задълбочава разликата между натовареността на един магистрат в град София и останалите градове;
- Процесуалните закони, които са изготвени по време на Стратегията не постигат предвидените цели.

### **III. Законовата и подзаконовата нормативна база в сферата на правораздаването в обхвата на стратегическите документи (Доклад № 3).**

#### **A. Кратко описание**

Дейност № 3 поставя акцент върху конкретните законодателни промени, осъществени в периода 2010-2017 г., насоките на нововъведенията, промените и измененията, тяхната същност и практическа реализация.

Основната цел на тази дейност е анализ на съответствието на въведените изменения с целите, които приетите стратегии за развитие на съдебната реформа си поставят.

За всестранния и целокупен анализ на законодателните промени, в дейността се анализират основните нормативни актове, подлежащи на срочни, а и понякога много чести изменения, каквито са ЗСВ, ГПК, НПК, АПК, КРБ, ЗЕУ, ЗЕИ, а и подзаконови актове, каквито са правилниците за администрацията на различните съдилища, сред които и тези на ВКС и ВАС.

Всяка въведена промяна бива анализирана с оглед конкретното ѝ съдържание към дадения момент, въведените с нея изменения и самата ѝ езикова структура, като особено внимание се поставя на тези взаимосвързани промени, които посредством един Закон за изменение и допълнение са въвели промени във важни институти на действащото право, особено на процесуалните такива.

Обхващането на Правилниците за дейността на съдилищата от настоящия анализ позволява от една страна да се наблюдава начинът, по който законодателните промени рефлектират върху подзаконовите актове, а от друга, да позволят да се извлече информация за тенденциите на развитие на съдебно-административната дейност;

Извличането на същината на въведените промени служи за проследяване на начина, по който самият текст в неговата разглеждана редакция, потенциално и още по-важно, с оглед практическата реализация, повлиява на процеса на правораздаване. Заедно с предоставянето на тази обобщена информация за всички въведени изменения на заложените и подробно разгледаните в Доклад № 3 нормативни актове, настоящето изследване си поставя за цел да даде и оценка на законодателния процес в този му обхват на база на следните критерии:

- спазване на законодателната техника при приемането на промените;
- прозрачност на законодателния процес и участие на неправителствения сектор, съсловни организации и експерти в него;
- последователност и приемственост на законодателните промени;
- потенциал на законодателните промени да решат ефективно проблеми на съдебната власт.

## Б. Основни изводи и препоръки

Подробните изводи от анализа на законодателната дейност на Народното събрание досежно сектор „Правосъдие“ са обобщени в доклада по Дейност № 3 от проекта. Сентенцията на тези заключения са както следва:

- Цялостният преглед на измененията в сектор Правосъдие в периода 2010-2017 г., видно и от изведените в началото на всеки период анализи на съответствието, води до извода, че е налице изпълнение на по-голямата част от заложените стратегически цели.
- Налице е обаче недостатъчна последователност и приемственост на законодателните изменения. Многобройните и чести промени в нормативната рамка през последните години е индикация за липса на плановост и обща визия относно посоката на развитие на нормативната уредба, а в този смисъл и на политиката в сферата на съдебната реформа. Необходимостта от предвидимост на законодателя трябва да бъде водеща, доколкото е налице съотношение между обемните законодателни промени и затрудненията, изпитвани от съда в прилагането им на практика.
- Макар и преимуществено да се спазва законодателната техника при въвеждането на нововъведения и промени, включително изискванията за публикуване на мотиви и прозрачност на този процес, гореиндикираната липса на планиране и системен подход в законодателната политика може да доведе до незаконосъобразност на приетите нормативни актове – дори тези, пряко насочени към регулация на администрацията и дейността на съдилищата.
- В тази връзка се отчита неизпълнение на заложената стратегическа цел „Повишаване на качеството на нормативните актове“ в група 4 „Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване върховенството на закона.“, доколкото честите изменения в процесуалните закони не могат да бъдат оправдани или непосредствено да резултират в повишаване на тяхното качество. Пример за това са Решение № 3013 на ВАС на РБ от 04.03.2013 г., чрез което ВАС отменя някои от разпоредбите на ПАРОВАС поради противоречие с материалния закон, и Решение № 8802 от 13.07.2016 на ВАС, което отменя изцяло Правилника за администрацията в съдилищата, заместил ПАРОВАС, поради неизпълнение на императивните изисквания за неговото приемане.
- Във връзка с гореизложеното и като допълнителен пример за това следва да се отбележи, че през изследвания период, със свое Решение № 10 от 2011 г. Конституционният съд обявява 15 нормативни нововъведения в Закона за съдебната власт за противоконституционни.
- Следва да се отбележи, че е налице изпълнение на стратегическите цели относно повишаването на публичността на дейностите, извършвани от съдилищата, най-вече чрез създаването на Централния уеб базиран интерфейс за публикуване на съдебни актове, публичност на разпределението на съдебните дела, както и първите стъпки при въвеждането на електронно правосъдие в съдебната система.



- Въвеждането на уредба за оценка на качеството на работа на съдебните служители, както и на по-детайлизирана уредба на конкурсите за младши съдии/съдии, административни ръководители в органите на съдебната власт е добра стъпка в посока допълнително професионализиране на магистратите, публичността при упражняването на работата им, както и тази на съдебната администрация.
- Следва да бъдат предприети мерки за ограничаване на свръхрегулирането на обществените отношения и честата промяна на положения в нормативната база в сферата на съдебната власт, тъй като несистематичният подход и масовите законодателни промени застрашават техния потенциал да решат ефективно проблемите на съдебната власт. Посочените проблеми водят до занижаване качеството на работа на магистратите и съдебните служители, доколкото основен принцип в дейността на съдилищата е този на законността.
- Забелязва се и наличието на засилен формализъм, особено в касационното производство и изпълнителното производство по ГПК, който се проявява във все по-голямо засилване на формалните основания за допускане до касационно обжалване с цел намаляване натовареността на ВКС. Във връзка с тази са осъществени изменения в ГПК, чието съдържание отново водят до съмнения относно качеството на законодателните промени, доколкото през 2018 г. бе допуснато за разглеждане пред Конституционния съд отправеното искане от ВКС за установяване на противоконституционност на част от измененията в разпоредбата на чл. 280 от Гражданския процесуален кодекс като нарушаващи правото на гражданите, юридическите лица и държавата на защита във всички стадии на процеса поради „неясен и неизясним законов критерий“. Макар и по отношение на този текст искането за установяване на неговата противоконституционност да бе отхвърлено, непосредствен резултат от изначалната неяснота на това изменението бе всички производства, свързани с тази разпоредба да бъдат спрени до произнасянето на Конституционния съд.<sup>1</sup>
- В този смисъл е налице необходимостта от качествен и задълбочен анализ на законодателната власт, доколкото тези явления са следствие от несистемния подход, прилаган в нормативната уредба през последните години. Належаща е по-добра оценка на необходимостта от нормативни изменения, с възможност на правоприложните органи, съдът, а и гражданите и юридическите лица да се запознават с актовете, които следва да съблюдават, преди тяхното приемане.

Изводите от анализа на съответствието на въведените законодателни изменения с заложените стратегически документи, изложени по години, са какво следва:

---

<sup>1</sup> Съгласно чл. 229 ал. 1 т.6 от ГПК Съдът спира производството, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционността на приложим по делото закон;



**2010 г.**

Промените в нормативната уредба на правосъдието в Република България през 2010 г., като цяло не отговарят на заложените стратегически цели по приетата Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз. Същите са спорадични, откъслечни и несистемни. Можем да говорим за изпълнение на част от заложените цели по група 4 „Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване върховенството на закона.“, доколкото са изменени процесуални закони (ГПК, НПК, АПК). Ефективността на промените ще бъде предмет и на допълнително изследване по Дейност 4 от проекта.

**2011 г.**

Промените през 2011 г. са съсредоточени предимно в допълването или изменяването на процесуални норми, които биха могли да доведат до „дисциплиниране“ и предвидимост на съответния вид процес (административен, граждански, наказателен и т.н.), за сметка на засилване на формализма. Засилването на публичността на актовете, постановявани от съдилищата с реформата на ЗСВ от 2011 г., е важна стъпка за преминаване към електронно правосъдие. Многобройните изменения на НПК през разглеждания период са в противоречие със заложените стратегически цели по група 4 „Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване върховенството на закона.“, поради честата необходимост от приемането на „доуточняващи“ норми. Като цяло е налице формално изпълнение на стратегическите цели по останалите групи.

**2012 г.**

Измененията през посочения период са насочени предимно към засилване на съдебния контрол върху санкционни актове на администрацията, както и към разширяване на приложението на производството за решаване на търговски спорове по ГПК спрямо споровете възникнали във връзка с публично-частното партньорство. Честото изменение на уредбата относно приключването на наказателните дела със споразумение, не е в синхрон със заложените стратегически цели относно повишаването на качеството на нормативните актове.

**2013 г.**

Промените през посочения период съответстват частично на заложените стратегически цели. Промените в НПК през 2013 г., са необходими с оглед на дисциплинирането на процеса, поставяйки срокове за приключване на делата, и възможността на обвиняемия да иска разглеждането на неприключило след изтичане на срока наказателно производство пред съд. На ниво подзаконови нормативни актове, голямата реформа на Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища представлява частично изпълнение на поетите стратегически цели относно съдебната администрация и съдебните служители. Видно от съдържанието на приетите норми през 2013 г. липсва съобразяване със стратегическите цели за обучение на съдебните служители, въвеждането на нови и иновативни подходи при обслужването на гражданите и представителите на юридическите лица. В тази връзка Решение № 3013 на ВАС на РБ от 04.03.2013 г., и наведените там мотиви са показателни за качеството на нормативните актове – стратегическа цел, чието изпълнение все още не е налице.

**2014 г.**

Въведените през първата година на действие на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система изменения и допълнения изпълняват заложените приоритети и в трите предметни групи на изследвания стратегическия документ. Промените в АПК и Закона за електронното управление са пряко насочени към развитието на и разширяване достъпността до Електронно правосъдие; Измененията в НПК могат са в посока реформа на наказателната политика, а измененията в материята на несъвместимостта в Закона за съдебната власт са мерки, насочени към гарантиране независимостта на съдебната система. Подзаконовата нормативна уредба и в частност измененията в правилниците на ВКС и ВАС са пряко насочени към увеличаване ефективността на администрирането на тези съдилища и оптимизиране организация на човешкия ресурс в тях. Някои от мерките въвеждат механизми и за модернизирани на процесите в съдилищата в посока тяхната електронизация.

**2015 г.**

Въведените през тази година изменения в ГПК и в частност ограничаването на касационното обжалване на три групи въззивни решения може да бъде приведено към мерките за регулиране на натовареността на магистратите по линия на ефективно администриране на съдебната власт. В същата категория може да се квалифицират и някои от измененията на НПК, като например регулирането на начина на разпределение

на делата в досъдебното производство и актуализиране на списъка на наказателните дела, родово подсъдни като първа инстанция на окръжния съд и на Софийски градски съд. В цялост, развитието на уредбата в НПК попада изцяло в предвиденото актуализация и повишаване ефикасността на наказателната политика. През тази година Конституцията на Република България търпи първото си изменение от 2007 година, като новите редакции са изцяло в посока реформиране администрирането на съдебната власт и по-конкретно въвеждането на промени във Висшия съдебен съвет с цел преодоляване неправомерно влияние и превенция на корупция в органа. За такива могат да се сметат и измененията в Закона за съдебната власт.

**2016 г.**

И през 2016 г. са пакетът от законодателни изменения и допълнения попада и в трите предметни групи, заложи в Актуализираната стратегия за продължаване на съдебната реформа. Така например допълването в АПК на регулацията на административния договор, разширяване на правомощията на прокурора по оспорването на административните актове, включително прецизирането на уредбата на дължимите държавни такси попадат в приоритети на Група 3 - гаранции за върховенството на закона и достъпа до правосъдие. Във втората предметна линия, макар и несъществени като обем, могат да се сметат и въведените изменения в ГПК. Новоизмененията през тази година в НПК попадат напълно в предметна Група 2, както и осъществяват предметни насочености от Група 3. Прави впечатление, че през 2016 са въведени мащабни промени в ЗСВ, всичките насочени към изпълнение на приоритетите от Група 1, включително, но е само реформиране на администрирането на съдебната власт, гаранции за независимостта във Висшия съдебен съвет и съдебните администрации, превенция на корупцията във съдебната власт, реформа и подобряване на човешкия капитал в сектора. През 2016 е и обнародван Законът за електронната идентификация, който заедно с изменения, въведени в Закона за електронното управление, също попадат в предметна Група 1, по направление на електронното правосъдие. В същата група попадат и измененията в подзаконовата нормативна уредба и по-конкретно в правилниците на ВАС и ВКС, по направление на гарантиране независимостта на съда, ефективното администриране на съдилищата и управление на човешкия ресурс.

**2017 г.**

Дейността на законодателя през 2017 продължава вече утвърдилата се като традиция практика на въвеждане на съществени по обем изменения в нормативната рамка, предмет на настоящето изследване. Освен отново изменения в ЗСВ, през тази година въведените промени в ГПК и НПК могат да бъдат окачествени като един от най-мащабните през последните години.

Засиленият фокус на нормотворците върху тези актове може да се счете като насочени усилия за изпълнение на всичките предметни групи. По същия начин могат да бъдат квалифицирани измененията в АПК, част от които например, са в обхвата на електронно правосъдие. Изменения в тази посока има и в относимата подзаконова нормативна уредба. В правилника за администрацията на съдилищата се открояват посоки на развитие на уредбата по приоритетните линии за развитие на електронното правосъдие, човешкия ресурс в съдилищата, ефективното управление и администриране на съдилищата, гаранции за върховенството на закона и достъпа до правосъдие – приоритети, принадлежащи на предметна група 1 и група 2.

#### **IV. Дейността на съдилищата (Доклад №4).**

##### **A. Кратко описание**

Предвид осъществения анализ на въведените законодателни промени, следващата стъпка обхваща преглед на начина и тенденциите за развитие на правосъдната дейност, включително и чрез анализ на влиянието, което въведените в разглеждания период промени имат върху качеството и скоростта на процеса;

Това бива осъществено посредством анализа на докладите, които съдилищата са задължени да публикуват за всяка година от своето действие. Посредством задълбочен преглед върху работата предимно на софийските съдилища и централните такива могат да се затвърдят изводи относно развитието, тенденциите, положителните и отрицателни черти на правораздавателната дейност, както и влиянието, което имат законодателните промени за увеличаване на скоростта и количеството разрешени съдебни спорове за даден период, подлежащ на разглеждане;

Преследваните резултати се постигат посредством анализ на показатели, публикувани от съдилищата, каквито са например броят на неразрешените към началото на отчетния период дела, броят на новопостъпилите такива, броят на разрешените и приключили дела, включително прекратени, обжалвани, оспорени и такива, по които е подадена молба за бавност. Особено важна е информацията, свързана с броя на съдебните дела, разрешавани от един съдия за определен период от време, обикновено месец, и съпоставянето на тази единица с общите тенденции на развитие.

Анализът на съдебните доклади, публикувани от съдилищата, представя и полезна за текущите цели информация, каквато е тази за материалната и информационна база, с която боравят съдилищата, прогнозите, препоръките, забележките и указанията, които

самите съдилища си поставят и начинът, по който те съответстват на реалните нужди на съдебната система;

Позовавайки се на всички тези показатели и особености, анализът и достигането до изводи за практическата реализация и полза от законодателните изменения са изведени в следващата точка.

## **Б. Основни изводи**

Анализът на дейността на гореизложените съдилища, направен на база на публично достъпните доклади, позволява да се направят надлежни заключения за развитието и дейността им през отчетния период:

- От детайлно изложената в Доклад № 4 информация може да се направи изводът, че огромният обем на изменения в нормативната уредба, без ясна концепция за нейното развитие, като че ли преди всичко пречи на нормалната и ефективна работа на съдилищата и създават нови проблеми преди старите да са разрешени.
- Основният проблем, който засяга правораздавателната дейност, продължава да е свързан с пренатовареността на най-големите съдилища в сравнение със средното равнище за страната, което въпреки че забавя правораздавателния процес, не води до намаляване на неговото качество.
- Функционално свързан с проблема за пренатовареността е този за обезпечеността на съдилищата, както откъм съдии и съдебни помощници, така и от материална база, което в немалко случаи довежда до подобен резултат - забавяне на правораздавателната дейност, намаляване на общия брой свършени дела за определена година и увеличаване на броя нерешени дела в началото на всяка следваща година.
- Индикира се и проблем, свързан с некачественото разглеждане на делата в някои съдилища, както от фактическа, така и от правна гледна точка, което, редом с възможността за злоупотреба с някои процесуални правомощия на страните по делото, допринасят отново за забавяне на правораздаването.
- Злоупотребата с предоставени права и правомощия може да бъде проследено и при задълбочен анализ на резултатите от въведените законодателни промени в материалните и процесуални закони, които макар и ефективни, не представляват средство за ефективна борба с установените лоши практики;
- Гореизложеното се отразява и на броя оспорени съдебни актове, статистиките за които в повечето случаи не биват надлежно включвани и представени в годишните доклади на съдилищата.
- Въпреки приложимите системи за случайно разпределение на делата и тези, с които борави администрацията в ежедневната си работа, правораздавателната дейност се нуждае от единни стандарти, приложими за всички съдилища, засягащи включително годишните доклади и включваните в тях показатели, с което да бъде улеснено премахването на всякакви злоупотреби и лоши практики;
- Следват да бъдат насочени и мерки, които да засегнат въпроса за изключителната подсъдност на определени категории дела към определени съдилища, което допълнително затруднява последните.
- Следва да отправим препоръка за единен образец на годишните доклади на съдилищата, който да съдържа информация както относно новопостъпилите и решени дела, така и относно тяхната „съдба“ на по-висока инстанция.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРЕПОРЪКИ**

Предприемането на концептуални и формални действия, каквито са Програмите за развитието на законодателството, всякакви концепции към тях и законодателни промени, които съдържат в себе си необходимото, за да подобрят процеса на правораздаване, са задължителни и необходими стъпки с неопценимо значение, изразяващо се в ролята им на показател на действия, които са приети и към които следва да се действа.

Тяхното разработване и представяне пред обществеността цели да покаже насоките, в които ще се предприемат каквито и да е изменения, като по този начин общественото очакване се насочва в определена посока;

По същество всичко изброено досега е състоятелно да повлече след себе си необходимите промени, които са целени, но практиката в лицето на съдилищата показва, че въпреки концептуалната основателност, единствените промени, които се наблюдават, се дължат на действия, които са по-скоро странични на основната цел;

Следва да се сподели виждането, че съдържанието на всички Програми, проекти и законодателни промени следва да съответства на реално постижимото по начин, който да позволява то да бъде проследявано на всеки етап от неговото развитие, без да бъдат замисляни такива действия, които сами по себе си не могат да намерят приложимост и реализация в правната действителност;

От особено голяма важност в хода на извършваните анализи се очерта острата необходимост от разработването и въвеждането на системи за безпрепятствена координация между различните сфери на съдебната власт.

Като ярък пример за горното могат да бъдат дадени публикуваните годишни доклади на съдилищата - последващите препоръки в тази връзка са дадени по отношение на два аспекта, респективно вътрешен и външен.

- Вътрешният аспект засяга отчетността на съдилищата през годините на разглеждания период, като основната препоръка се състои в предприемане на мерки за изготвяне на цялостен шаблон в текстов и табличен формат за нанасяне на годишния доклад, който да бъде с определен срок на валидност от минимум 5 последователни години. По този начин ще се избегнат неминуемите разминавания и липса на информация по конкретни точки, произтичащи от непълното към момента съответствие във формата на представените годишни доклади. С оглед обективност се признава, че съответствието във формата на отделните доклади е значително, но в същото време степента не е достатъчна, за да се постигне най-високото възможно качество на анализ, целящ пълна оценка на резултати по всички заложиени точки;
- Външният аспект засяга координацията и обмяната на добри практики между съдилищата във връзка с горепосочените проблеми. Основната препоръка се състои в предприемане на мерки за уеднаквяване на шаблоните за годишни доклади на съдилищата с оглед тяхното предназначение (напр. специфичен шаблон за административните съдилища на територията на страната, изготвен по модела, въведен от АССО) и/или вида им (Окръжен, Районен, и др).

Допълнително, като основен проблем на нормотворческото поведение на Законодателя се отличи липсата на системен подход и съгласуваност, прилаган в нормативната уредба в сферата на съдебната власт.

### **Обратна връзка**

Това мнение бе подкрепено и от участниците в организираната от Сдружението онлайн анкета с въпрос „Какви са според Вас проблемите в българската съдебната система“?

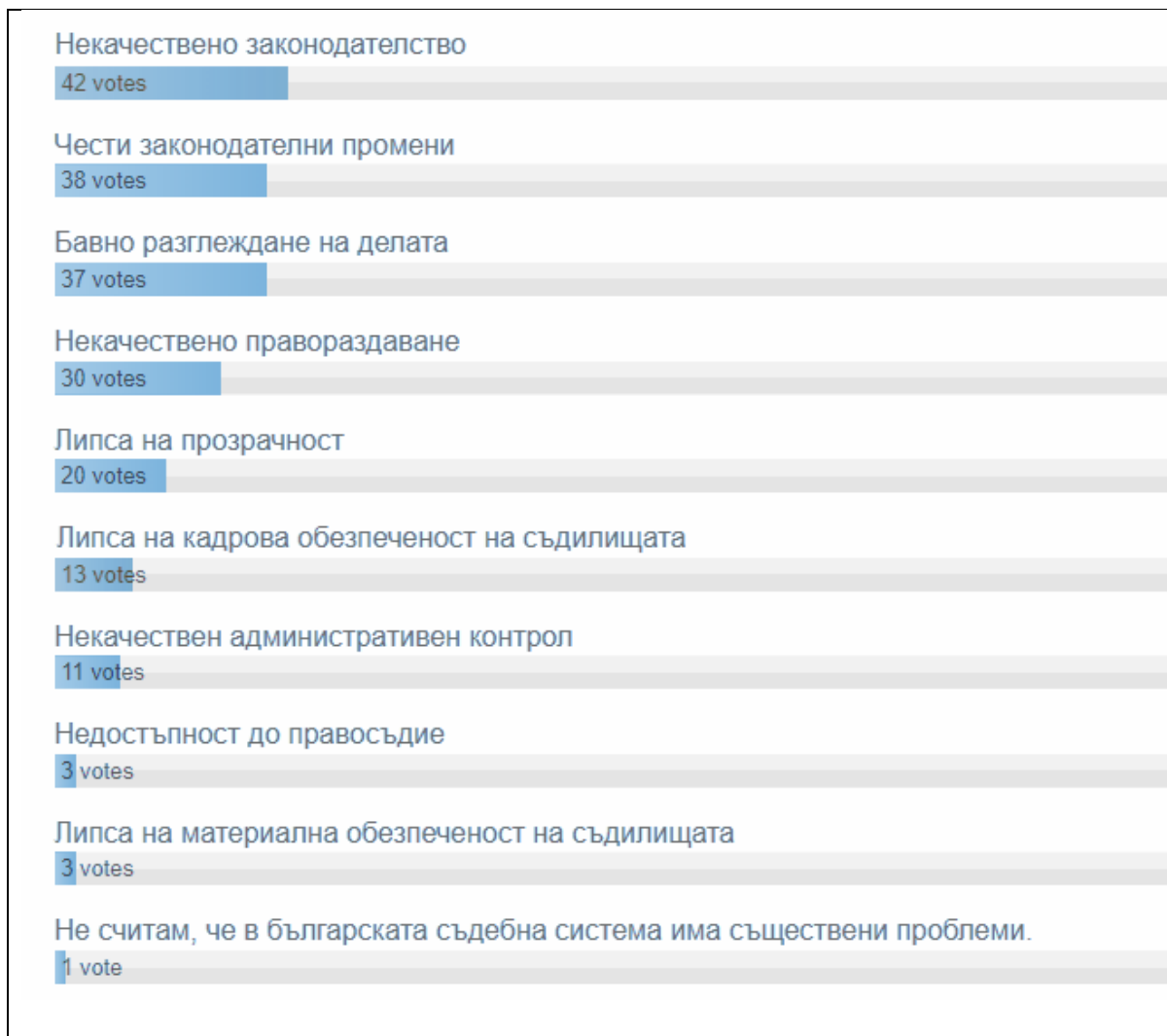
Резултатите от приблизително 200 гласа<sup>2</sup> отредиха на първо място като основни проблеми на съдебната система в България некачественото законодателство и честите законодателни промени. Прави впечатление, че често тези отговори са били посочени заедно. Едва на трето място се явява обикновено считаното в широката общественост за основен проблем бавно разглеждане на образуваните дела.

Пълната информация относно резултатите от проведеното гласуване могат да бъдат открити тук:

---

<sup>2</sup> Съгласно зададените условия гласувалите имаха възможност да посочат до два свои отговора.





### **Предложения за нормативни изменения**

С оглед на гореизложеното се отчита нуждата за по-добра оценка на необходимостта от нормативни изменения, от една страна, и анализ на въздействието и ефективността на съдържанието на конкретните изменения, което може да бъде преодоляно чрез активно търсене на комуникация и участие на академичната общност, гражданите и юридическите лица в този процес. Про-активното търсене на тяхната експертиза може да бъде осъществено чрез частично синхронизиране на процедурата за разглеждане и приемане на законопроекта по реда на ЗНА и този на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), последният урежда законодателната инициатива на народните представители.

За тази цел ЦЗОЗИ предлага въвеждането на изменения в ЗНА, така че в този закон да бъде отразена заложената в чл.79 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) концепция за изискване на становища от представители на организации на засегнатите физически, съответно юридически лица. Съгласно тази разпоредба, председателят на водещата комисия изисква становища от заинтересуваните страни както следва:

по законопроекти, регулиращи трудови и осигурителни отношения - от Националния съвет за тристранно сътрудничество;

- по законопроекти, регулиращи права на хората с увреждания - от Националния съвет за интеграция на хората с увреждания.
- по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт - от Висшия съдебен съвет.

Следва да се отбележи, че чл.2а от ЗНА (отменен през 2008 г.), по време на своето действие, въвежда предварителното изпращане на проекта до представителни организации на засегнатите от акта лица като алтернатива на публичното му оповестяване в Интернет или чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване.

Действащият чл. 26 от ЗНА към настоящ момент изисква единствено публикуване на законопроектите на интернет страницата на съответната институция.

С оглед на гореизложеното, ЦЗОЗИ счита, че евентуалното въвеждане на задължително активно изпращане на всеки законопроект до представители на лицата, за които възникват, съответно се изменят задължения или правомощия, се явява възможно решение както за постигане на целената прозрачност на законодателния процес и участие на неправителствения сектор, съсловни организации и експерти в него. Подобно изискване дори само с оглед на осъществяването на адекватна преценка за адресатите на едно подобно съобщаване предполага по-задълбочен предварителен анализ на въздействието на предложените нормативни изменения и допълнения.

В светлината на гореизложеното могат да бъде предложени следите изменения в ЗНА:

В чл. 26 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 2 се изменя така:

„(2) В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации със засегнатите граждани и юридически лица като съставителят е длъжен преди публикуването му по реда на ал.3 да изпрати проекта до представителни организации на тези лица за становище.“

Алинея 3 се изменя така:

„(3) Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, получените становища от предварителната консултация по ал.2 и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.“

Недостатък на досегашната уредба, директно отразяващ се на качеството на законодателната инициатива и дейност, е и липсата на задължение за активно обществено обсъждане на проектозаконите, внасяни от народни представители.

В чл. 32, чл. 42, чл. 43 и чл. 79 ал. 6 от ПОДНС е предвидена възможност за вземане на становище от страна на граждани и организации, но аналогичен на скрепения в чл.26 ал.4 ЗНА<sup>3</sup> задължителен срок за предложения и становища по законопроектите не е определен. Това важи с по-голяма сила за постъпили по реда на чл. 83 от ПОДНС предложения на народни представители за изменения и допълнения в приетите на първо гласуване законопроекти, които на практика често се явяват основен способ за законодателни изменения. Предвиждането на подобно задължение не би ограничило правото на законодателна инициатива, а ще повиши публичността и прозрачността в процеса по изготвяне на нормативни актове. С оглед на гореизложеното, като първа стъпка в тази посока може да бъде предложено следните две изменения на ПОДНС, обединяващи изложените в предходната и настоящата точка съображения:

- I. Във връзка с въвеждането на задължителна обществена консултация преди първо четене на законопроекти, внесени от народни представители.

По същество, текстът на чл. 43 ал.1 от ПОДНС позволява на неправителствени организации да представят писмени становища по законопроектите, които се разглеждат от водещите комисии, като докладът на водещата комисия за първо гласуване следва да съдържа и резюме на постъпилите становища от неправителствените организации. Настоящият Доклад предлага тази правна възможност да бъде изменена в нормативно задължение за народните представители. Следва да се отбележи обаче, че въвеждането на подобно задължение без каквито и да е специфични предпоставки за неговото пораждане, би имало по-скоро негативен ефект върху законодателния процес. Поради това, ЦЗОЗИ предлага да бъде въведен следния пакет от промени в ПОДНС:

1. Създава се чл.44а:

Чл. 44а (1) По искане на 1/8 от всички народни представители или по петиция, подкрепена поне от 5 000 подписа на пълнолетни, дееспособни български граждани или граждани на държава-членка на ЕС, пребиваващи на територията на Република България, Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите е длъжна да организира изслушване на заинтересованите от приемането или отхвърлянето на съответния законопроект страни в едноседмичен срок от постъпването на искането или петицията. В случай, че искането или петицията са подадени, когато Народното събрание е във ваканция, се прилага съответно чл. 45, ал. 4.

(2) Заседанията на Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите са публични. Датата и часът на изслушването се обявяват поне 3 дни преди провеждането му. По решение на Председателя на Комисията за

<sup>3</sup> (4) Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации по ал. 3, е не по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

участие в изслушването може да бъдат поканени представители на академичната общност, експерти и професионални организации.

2. Създава се чл.44б:

Чл. 44б (1) За участие в изслушването се поканва представител на вносителя на законопроекта.

(2) Вносителя на проекта изнася доклад с мотивите на законопроекта и при необходимост разяснява въздействието на законопроекта при неговото приемане за не повече от 10 минути. Председателя дава думата на поканените по реда на чл. 44а, ал. 2, изр.2 лица за становище за не повече от 5 минути на изказване, но не повече от 20 минути.

(3) След изслушване на вносителя и лицата по ал.2, Председателя дава думата по реда, определен в списъка на заявителите желание да изразят становище за не повече от 3 минути на изказване, но за не повече от 30 минути. По решение на Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите може да бъдат изслушани и лица извън списъка.

(4) След изслушването, Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите изготвя доклад, с който отразява събраните становища, и предлага на Народното събрание да разгледа съответно да не разгледа законопроекта. Народното събрание приема решение с обикновено мнозинство.

(5) До приемането на решение на Народното събрание не се извършват действия по придвижване на законопроекта.

II. Във връзка с въвеждането на задължителни обществени консултации по отношение на писмените предложения от народно представители за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект.

#### A. Чл. 43 от ПОДНС

Противно на чл. 43 ал. 1 от ПОДНС по отношение на предложенията, внесени от народни представители за второ гласуване обаче, изискването на писмени становища на неправителствени организации е в дискрецията на председателя на водещата комисия.

Въвеждането на подобно императивно изискване би позволило на организациите, дали своите писмени становища във връзка с първоначалното разглеждане и гласуване на съответния законопроект, да направят оценка и на допълнително отправените предложения между двете парламентарни четения и по този начин да дадат повече гласност, съответно осъществят корективен анализ на тези „косвени“ и последващия им ефект върху засегнати адресати.

С оглед на гореизложеното в чл. 43 от ПОДНС могат да се правят следните изменения:

Алинея 3 се изменя така:

„(3) По предложенията, внесени от народни представители за второ гласуване, председателят на водещата комисия задължително изисква допълнително становище от неправителствени организации, представили писмени становища по ал.1.“

## Б. Чл. 83 от ПОДНС:

Чл. 83 от ПОДНС понастоящем урежда реда, по който народните представители могат да правят писмени предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект. В текста на разпоредбата обаче не е предвидена възможността заинтересовани граждани и юридически лица да вземат становище по тези предложения.

В тази връзка ЦЗОЗИ отправя следните предложения за изменение на цитираната разпоредба:

1. Досегашните ал. 5 и 6 стават съответно 6 и 7
2. Създава се нова ал.5:  
„(5) Извън случаите по чл.43 ал.3, граждани и юридически лица могат да представят писмени становища по предложенията, внесени от народни представители в 7-дневен срок от публикуването на проекта за доклад за второ гласуване по реда на ал.3“
2. Алинея 6 се изменя така:  
„(6) В 14-дневен срок от приемането на законопроекта от водещата комисия тя внася в Народното събрание доклад, който съдържа:
  1. направените в срока по ал. 1 писмени предложения на народни представители и становището на комисията по тях;
  2. предложенията на комисията по обсъждания законопроект, включително когато тя приеме такива по повод предложение на някои от нейните членове, направено по време на заседанията; предложенията на народните представители, с изключение на тези, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки, се аргументират.
3. постъпилите становища по ал.5“

Включването на възможността на повдигането на дискусия и оценка на допълнителните предложения, отправени от народните представители във връзка с конкретен акт, би съставлявало гаранция за недопускането на последващи законодателни несъвършенства на окончателния законопроект.

## В. Чл. 81 от ПОДНС:

Допълнително следва да се отправи предложение за изменения в чл. 81 от ПОДНС, с които се цели да се преустанови порочната практика през годините, с която между първо и второ четене на един законопроект се внасят промени, които нямат отношение с измененията към този законопроект и касаят изцяло друг нормативен акт.<sup>4</sup> Съгласно действащите правила, при внасянето на един законопроект задължително се прави оценка на въздействието и същият подлежи на обществено гласуване. Продължително време народните представители избягват тези нормативните задължения като прокарват

<sup>4</sup> Такъв пример може да бъде посочен и със Закона за изменение и допълнение на Закона за правната помощ, с които се предложиха изменения в Закона за частната охранителна дейност.

законодателни изменения с преходните и заключителни разпоредби на един нормативен акт, с които се изменят обществените отношения, регулирани от друг нормативен акт.

Поради това, ЦЗОЗИ предлага в чл. 81 от ПОДНС да се извършат следните изменения:

1. Създава се нова алинея 3:

„(3) Забранява се внасянето на законодателни промени и предложения по всяко време, докато трае гласуването и предложението на съответния нормативен акт, с които се променя друг нормативен акт, уреждащ различни обществени отношения“.

В обобщение следва да заявим, че въпреки позитивните стъпки в усъвършенстването на съдебната система и уредбата, въз основа на която тя извършва дейност, несистемните действия, както и хаотичното и на места безразборно приемане на многобройни законодателни изменения водят до неефективно правосъдие, забавяне на дела във времето и в крайна сметка усилване на чувството за несправедливост у гражданите и липсата на сигурна нормативна и правораздавателна среда в бизнеса.