



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Европейски социален фонд

ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
“АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”

проект

**„В УСЛУГА НА ОБЩЕСТВОТО”**

на

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВИДИН  
*в партньорство с*  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВРАЦА  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – МОНТАНА

## ЕДИННА КОНЦЕПЦИЯ

за промяна в действащите правилници и процедури за прозрачност и отчетност в Административен съд – Видин, Административен съд – Враца и Административен съд – Монтана

май 2009

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>УВОД</b>	<b>3</b>
<b>КОНСТАТАЦИИ</b>	<b>4</b>
<b>НАСОКИ И ПРИНЦИПИ</b>	<b>7</b>
<b>КОНКРЕТЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ</b>	<b>8</b>
I. Развитие на човешките ресурси в съдилищата	9
II. Укрепване на професионалната квалификация	11
III. Подобряване административната дейност на съдебната система	13
IV. Работа с информационни технологии в съдилищата	15
V. Инфраструктура и сигурност в съдебната система	17
VI. Промени в законодателството	18
VII. Равен достъп до правосъдие	19
VIII. Въвеждане на алтернативни способи за решаване на спорове	20
IX. Подобряване образа на съдебната власт сред обществото	21

## УВОД

---

Единната концепция е разработена във връзка с изпълнението на проект „В услуга на обществото”, дейност 7 „Разработване на индивидуални планове за действие по отстраняване на идентифицираните проблеми, както и разработване на единна концепция за промяна в действащите правилници и процедури за прозрачност и отчетност в трите съдилища.” „В услуга на обществото” е проект на Административен съд – Видин, разработван в партньорство с Административен съд – Враца и Административен съд – Монтана, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” (ОПАК), съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, Договор номер C08-15-04-C/06.11.2008.

Единната концепция е разработена от комисия от експерти от трите административни съдилища. Тя беше представена и обсъдена на широк форум-среща на представители на трите административни съдилища в Монтана в края на май 2009 година. Комисията взе предвид направените коментари и предложения при обсъждането на концепцията. Тук представения вариант е окончателен. Приет е от трите административни съдилища, т.е. концепцията отразява виждането на правораздавателните органи на административното правосъдие от цяла северозападна България.

# КОНСТАТАЦИИ

---

Съдебната реформа в България започва в началото на 90-те години като част от процеса на политически, икономически и социални преобразувания в хода на извършващия се преход към демокрация. На съдебната власт, поради спецификата на нейните функции и особеното място, което заема в системата на държавната власт, се отрежда изключително важна роля в успешното осъществяване на този преход, и по-конкретно за утвърждаване на правовата държава чрез постигане на стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени въпроси на прехода.

В дневния ред на съдебната реформа в България продължава да стои необходимостта от постигане на правна стабилност и доверие в съдебната власт, осигуряване на условия за по-голяма ефективност и прозрачност в правораздаването, създаване на вътрешни контролни механизми срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна власт, на гаранции срещу възможното политизиране на правосъдието.

Проблемите на корупцията рефлектират най-болезнено върху представите за съдебната власт в страната и оценките за нейната работа. Основните органи на съдебната власт са призвани да разследват корупционните престъпления и да налагат наказания за тях. Затова и всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни функции се отразява негативно на доверието на обществото в съдебната власт. Нещо повече. Наличието на корупция в съдебната власт вреди на обществото и държавата и извращава същността на самата съдебна власт като възпрепятства осъществяването на възложените ѝ от Конституцията и

законите функции по защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Наред с преобладаващата ненаказаност на корупцията, широко разпространена във всички сфери на обществото, случаите на корупция вътре в съдебната власт имат още по-силен деморализиращ ефект, защото компрометират идеята за справедливост, демокрация и правова държава. Едновременно с натиска на гражданското общество в България за предприемане на сериозни мерки за съдебна реформа, включително за ефективно противодействие на корупцията в съдебната власт, както и на множеството критични оценки за състоянието на българската съдебна система (редовните доклади на Европейската комисия и други международни форми и инструменти за мониторинг) все повече представители на самата съдебна власт се ангажират с конкретни идеи и предложения за реформиране на съдебната власт и противодействие на корупцията. В тон с общите нагласи е и тази единна концепция, изработена и приета от нашите три административни съдилища.

За да доведе докрай демократичните и икономически реформи, България трябва да гради съдебна система, на която бизнесът и гражданите разчитат и която откликва на нуждите им и защитава правата им. Трябва да се стремим към независима съдебна система, която защитава правата на гражданите и бизнеса, привлича чуждестранни инвестиции, гарантира ефективността на пазарната икономика и налага спазването на законовата рамка, необходима за постигането на устойчиво икономическо развитие. Съдебната система е все още в процес на реформиране. До края на годината ще бъде завършена "Стратегия за реформа на съдебната система за периода 2009-2013 г.". Докладът в сектор "Равен достъп до правосъдие" вече е в процес на обсъждане. Част от съдебната бе и създаването на административните съдилища.

Системата на административните съдилища е много млада („нова“ бел. АСМ – граматически и семантично е по подходящото прилагателно), тя съществува едва от 2007 година. Това е една много новаторска система – далеч не всички стари държави членки на ЕС имат административно правораздаване. Като такава, тази система има преимуществото да стартира

„на чисто”, работейки по нови правила и принципи, без бремето на негативизма и отрицанието наслоени у обществеността към съдилищата през последните десетилетия, да тежи над нея.

Стартирането на новите съдилища протече без особена разяснителна информационна кампания, която да популяризира новите структури пред обществеността. Вследствие на това, отрицателните нагласи към съдебната система като цяло автоматично се пренасят и насочват и към административните съдилища, без при това да се прави ясно разграничаване между отделните структури на тази система, а съдебната система, като цяло, страда от много ниско обществено доверие. Освен на обективно съществуващите причини, ниският ѝ престиж до голяма степен се дължи и на нейната затвореност и на липсата на медийна политика. Обществото не е запознато със спецификата на съдебната дейност, с проблемите на правораздаването и с реформата в него.

Административните съдилища трябва да се отворят към гражданите, бизнеса и институциите, да подобрят начина си на комуникация с обществеността, да осветлят своята дейност и да я популяризират. Една от посоките, в които е насочена дейността на административните съдилища е, чрез актовете които издава, да стимулира държавната администрация да работи по-добре и ефективно, да защити интересите на гражданското общество.

Като новосъздадени институции, административните съдилища имат шанса да работят по отношение превенция на корупцията преди още да са се появили съмнения за корумпираност на магистратите и съдебните служители. Работата на съдилищата следва да бъде организирана на такова ниво, че да отговоря на потребностите на общественото за утвърждаване на правовата държава.

Професионалното обучение на магистратите е един от безспорните приоритети в концепцията за реформа. И най-съвършеното законодателство би било безполезно, ако не се прилага от високо морални и компетентни хора. Постоянно променящото се законодателство създава много проблеми в процеса на правоприлагане и често води до противоречива практика.

# НАСОКИ И ПРИНЦИПИ

---

Целта на реформата на съдебната система е чрез съответни нормативни и организационни промени да се създаде ефективен механизъм на съдопроизводство и правораздаване, който да подобри работата ѝ и да сведе до минимум възможностите за корупция в тази сфера. Пътят да се постигне тази цел е чрез изграждане на принципно нова, съвременна структура, организация и управление на съдебната администрация.

Основните насоки и принципи на реформата следва да обхванат въвеждането на:

- ясни и унифицирани правила, прилагането на които да доведе до прозрачност и уеднаквяване на практиката;
- опростени процедури, които да осигурят необходимата бързина и коректност в отношенията и да стеснят възможностите за влияние върху хода на процедурата по корупционен път от страна на гражданите, страните по делата, другите структури на съдебната система, други институции, с които тя работи;
- административен контрол и допускане на ефективен граждански контрол върху дейността на съдебната администрация.

# КОНКРЕТЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

---

По преценка на комисията, изготвила единната концепция, настоящият план за действие трябва да обхване цялостната правораздавателна и административна дейност на административните съдилища във Видин, Враца и Монтана. Мерките за институционално укрепване на съдилищата трябва да са насочени към утвърждаване на принципите на публичност и прозрачност в работата на съдилищата. Акцентите в работата на нашите правораздавателни институции в близък и по-дългосрочен план ще бъдат насочени към:

- развиване на капацитет за осъществяване на функциите по управление – стратегия, кадрова политика, включително подбор, назначения, атестиране, финанси
- приемане на стройна система от правила и норми за функционирането на съдилищата и тяхното управление, включително за противодействие на корупцията, установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения
- утвърждаване на отношения на диалог и сътрудничество с изпълнителната и законодателната власт, особено във връзка с решаване на проблеми на съдебната власт
- успоредно с горния акцент и отстояване на независимостта на съдебната власт (чрез нашите съдилища) от недобросъвестни опити да се влияе върху независимостта от страна на представители на изпълнителната власт



## I. Развитие на човешките ресурси в съдилищата

### *Краткосрочни приоритети :*

1. Усъвършенстване на изработените и приети единни критерии за подбор, както и условията и реда при назначаване на служители в съдилищата
2. Приемане и утвърждаване на практика на Правилата за професионална етика на магистрати и съдебни служители
3. Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Етичния кодекс от магистратите
4. Приемане на критерии и процедура за поощряване на добрата работа

### **Действие:**

- a) Сформиране на екипи за оперативен мениджмънт в отделните съдилища, състоящи се от председателя и съдебния администратор, за да се осигури гладката интеграция на съдебните и административните дейности
- b) Създаване и прилагане на критерии и процедури в мениджърските екипи, за подобряване ефективността на съдебната дейност
- c) Координиране на подобрени оперативни процедури “от и между” трите съдилища

### *Средносрочни приоритети*

5. Утвърждаване на конкурсно начало и вътрешни критерии за назначаване на служители в трите съдилища

**Действие:**

- a) Преглед и оценка на въведените процедури за назначаване
- b) Промени в процедурите според нуждите

***Дългосрочни приоритети***

- 6. Утвърждаване на критерии за оценка работата на магистрати и служители, които следва да гарантират безпристрастното и точно оценяване при планиране на кариерното им развитие

## II. Укрепване на професионалната квалификация

### *Краткосрочни приоритети*

1. Въвеждане на задължително обучение на ново постъпили служители

### *Средносрочни приоритети*

2. Въвеждане на задължителна последваща квалификация на магистрати и служители

#### **Действие:**

- a) Разработване и приложение на единна програма за текущо обучение на магистрати по:
    - (1) актуални правни и професионални проблеми,
    - (2) право на Европейския съюз,
    - (3) езиково и компютърно обучение,
    - (4) психология, социология, връзки с обществеността и др.
  - b) Разработване и приложение на единна програма за текущо обучение на съдебни служители по:
    - (1) актуални професионални проблеми,
    - (2) своевременно запознаване с промените в законодателството, касаещи тяхната дейност,
    - (3) езиково и компютърно обучение,
    - (4) психология, социология, връзки с обществеността и др.
3. Изготвяне на система за обучение на магистрати по международноправни актове и право на Европейския съюз

### ***Дългосрочни приоритети***

4. Включване в единна национална система за обучение и квалификации на магистрати и съдебни служители

### **III. Подобряване административната дейност на съдебната система**

#### ***Краткосрочни приоритети***

1. Приемане и утвърждаване на стандарти за обслужване на граждани
2. Обучение и квалификация на административния персонал
3. Изготвяне на длъжностни характеристики
4. Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Етичния кодекс от служителите

#### ***Средносрочни приоритети***

5. Утвърждаване на конкурсното начало при подбора и назначаването на съдебната администрация

##### **Действие:**

- a) Разработване и прилагане на разпоредби, уреждащи конкурсите и съдържащи процедурите и методологията за подбор на персонал.

6. Утвърждаване на критерии и процедура за оценка работата на съдебната администрация

##### **Действие:**

- a) Разработване и въвеждане на критерии и процедура за оценка работата на администрацията
- b) Разработване и провеждане на обучения на служители с управленски функции по оценка работата на персонала

7. Подготовка на специализирани наръчници за администрацията

## ***Дългосрочни приоритети***

8. Работа със специализирани наръчници за администрацията

**Действие:**

- а. Създаване и изпълнение на процедури за периодичен преглед и осъвременяване на наръчниците

9. Повишаване ефективността на администрацията чрез въвеждане на задължителни програми за обучение

**Действие:**

- а. Въвеждане на единни програми за обучение на администрацията според краткосрочните приоритети, посочени по-горе.

10. Въвеждане на европейските стандарти в администрацията на органите на съдебната власт

**Действие:**

- а. Преглед и анализ на практиките в администрацията на органите на съдебната власт на различни страни-членки на ЕС
- б. Въвеждане на европейските стандарти в администрацията на органите на съдебната власт.

## IV. Работа с информационни технологии в съдилищата

### *Краткосрочни приоритети*

1. Развитие на стандарти за обмен на информация между съдилищата

#### **Действие:**

- a) Разработка на технически механизъм за връзки между трите съдилища – виртуален мост
- b) Разработка на специфични параметри за обмен на информация между трите съдилища
- c) Обогавяване на интернет страниците на трите съдилища с версии на английски език и версии, пригодени за използване от хора със специфични потребности

2. Включване в разработена и одобрена цялостна програма за развитие на съвместима автоматизирана система за следене движението на делата сред административните съдилища

3. Въвеждане на практика разработената система за управление на информационните технологии в трите съдилища

#### **Действие:**

- a) Инициране създаването на софтуер за безпристрастно разпределение на вещи лица в съдебната система

### *Средносрочни приоритети*

4. Усъвършенстване на използваната система за управление на информационните технологии в съдилищата

#### **Действие:**

- a) Въвеждане на софтуер за документооборот

5. Въвеждане на Електронно правосъдие – I фаза от Националната стратегия

**Действие:**

Изработване на концепция за

- a) Единна система за събиране на данни и водене на статистика, като инструмент за управление в съдебната система

6. Обучение за управление на обща информационна система

**Действие:**

- a) Осигуряване на обучение по информационни технологии за всички потребители на системата, за да се осигури оптимизиране на използването на общата информационна система

***Дългосрочни приоритети***

7. Въвеждане на Електронно правосъдие – II фаза от Националната стратегия



## V. **Инфраструктура и сигурност в съдебната система**

### ***Краткосрочни приоритети***

1. Оценка на съществуващата инфраструктура и определяне на приоритетни разходи за инфраструктура

#### **Действие:**

- a) Определяне на приоритетните нужди от капиталови разходи
  - b) Планиране на исканията за допълнително финансиране за капиталови разходи/ремонт в процеса на съставяне на годишния бюджет на съдилищата
2. Оценка на нивото на сигурността в съдилищата
  3. Оценка на възможностите за развитие и подобряване на съществуващите сгради
  4. Обезпечаване на подходящи условия в съществуващия сграден фонд на съдилищата

#### **Действие:**

- a) Планиране на допълнително финансиране за реконструкция, основен и текущ ремонт, които разходи да се предвиждат при формиране на годишния бюджет

### ***Средносрочни приоритети***

5. Подпомагане на специализираната структура за поддържане на сигурността в съдебните сгради

#### **Действие:**

- a) Съвместно планиране на техническо обезпечение на съдебната охрана

## **VI. Промени в законодателството**

### ***Краткосрочни приоритети***

1. Промени в нормативната уредба, уреждаща законодателството на Република България

#### **Действие:**

- а) Изготвяне на доклад-предложение за промени в законите, правилниците и процедурите, уреждащи работата на съдебната власт в България

## **VII. Равен достъп до правосъдие**

### ***Краткосрочни приоритети***

1. Концепция за изменения в законодателството с цел подобряване предоставянето на безплатна юридическата помощ по административните и административно-наказателни дела

#### **Действие:**

- а) Разработване на концепция за подобряване работата на системата за осигуряване на такава безплатна правна помощ и включването и в доклада-предложение за промяна на нормативната уредба, цитиран по-горе

### ***Средносрочни и дългосрочни приоритети***

2. Утвърждаване на практиката на предоставянето на безплатна юридическата помощ за административните и административно-наказателни дела

#### **Действие:**

- а) Изработване на предложения за промени в съответствие с концепцията
- б) Изработване на правила, съвместно с регионалните адвокатски колегии, които биха улеснили прилагането на практика на принципа за равен достъп до правосъдие

## **VIII. Въвеждане на алтернативни способи за решаване на спорове**

### ***Средносрочни приоритети***

1. Прилагане на практика на законодателната уредба за алтернативно решаване на спорове в областта на административното право

#### **Действие:**

- а) Изработване на концепция за евентуални изменения в съществуващия Административно процесуален кодекс, както и за приемане на изрично законодателство, в което да се предвижда механизми за алтернативното решаване на спорове, които да се включат в доклада-предложение за промяна на нормативната уредба, цитиран по-горе

### ***Дългосрочни приоритети***

2. Създаване на система за алтернативно решаване на спорове

#### **Действие:**

- а) Осведомяване на гражданите за механизмите за алтернативно решаване на спорове чрез информационни програми
- б) Разширяване на капацитета за алтернативно решаване на спорове

## **IX. Подобряване образа на съдебната власт сред обществото**

### ***Краткосрочни приоритети***

#### **1. Квалифициране на служители, отговорни за връзки с обществеността**

##### **Действие:**

- a) Определяне на служител за връзки с обществеността за всеки съд
- b) Изготвяне на програма за обучение за връзки с обществеността в цялостната програма за обучение

#### **2. Издаване и разпространение на информационни материали**

##### **Действие:**

- a) Разработване и издаване на информационна брошура – съдържанието ѝ ще представлява максимално ясна, разбираема и достъпна за широката общественост информация относно функциите и механизмите на работа на административните съдилища, както и случаите, при които физическите и юридически лица могат да се обърнат към тях
- b) Разработване и издаване на информационен справочник – съдържанието му ще представлява максимално ясна, подробна и достъпна за широката общественост информация, разясняваща подсъдността, начините за завеждане на делата, процеса на обжалване – достъпно описание на процеса стъпка по стъпка, включително срокове, такси, телефони и адреси на административните съдилища на територията на страната, Висшият съдебен съвет, Върховния административен съд, Министерство на правосъдието и други институции

### ***Средносрочни приоритети***

3. Разработване на концепция за работа с медиите и за сътрудничество със законодателната власт по въпроси, касаещи съдебната власт

**Действие:**

- a) Прилагане на програмата за обучение за връзки с обществеността
- b) Включване на служителя от ВСС за връзки с обществеността в програмата за обучение на служителите за връзки с обществеността

4. Разработване на програми, информационни материали и интернет страници, в които да се представя работата на съдебната власт

**Действие:**

- a) Публикуване и регулярно актуализиране на информацията за работата на съдилищата, правата на страните по делото, процедури за завеждане на жалба или за получаване на информация, както и по други въпроси от обществен интерес
- b) Създаване на механизъм за достъп до информация за работата на съдилищата и други въпроси от обществен интерес, посредством публикации на страниците в Интернет на трите административни съдилища

4. Възприемане на единна за трите съдилища концепция за връзки с медиите

**Действие:**

- a) Единен подход в дейността на служителите за връзки с обществеността на всички нива

### *Дългосрочни приоритети*

5. Провеждане на последователна и устойчива политика с оглед повишаване на общественото доверие в съдебната власт

**Действие:**

- a) Постоянно усъвършенстване на работата на органите на съдебната власт и повишаване качеството на съдебните производства и актове, както и осигуряване на прозрачност и обективност при информиране на обществото
- b) Изграждане и утвърждаване на трайни връзки между съдилищата и постоянно усъвършенстване на механизма за координация и взаимодействие