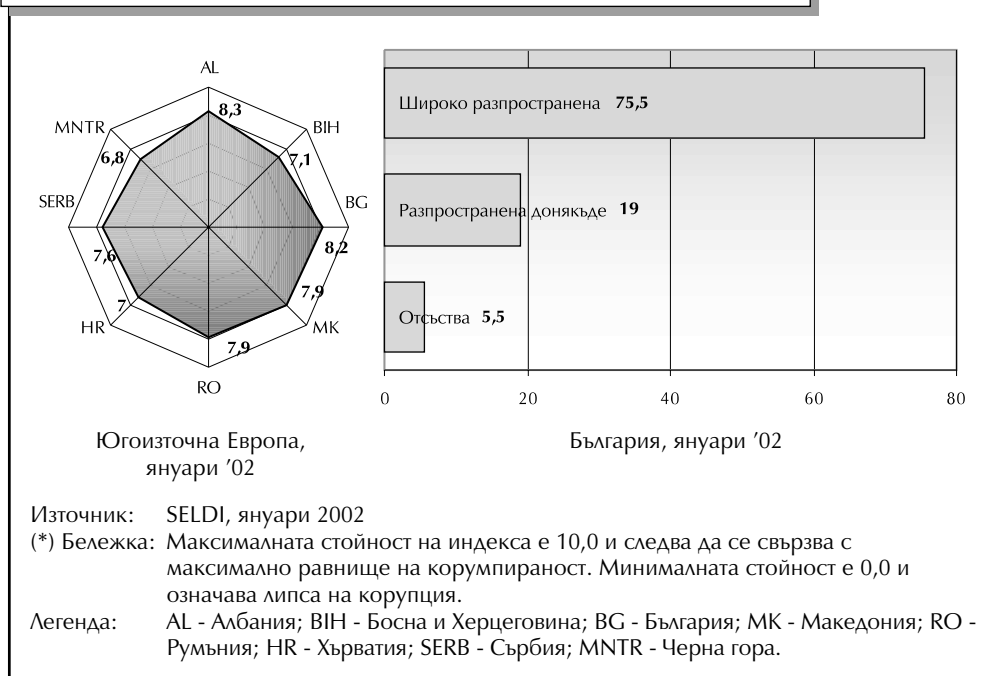


В. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА - АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ

Проблемите на корупцията рефлектират най-болезнено върху оценките и представите за съдебната система в страната. Основните нейни звена и органи са призвани да разследват корупционните престъпления и да налагат наказания за това и всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни задължения се отразява негативно на доверието на обществото в съдебната власт. Данните от проучванията на общественото мнение и през 2002 г. не показват промяна в трайното негативно отношение на различни обществени групи към основните звена на съдебната власт и работещите в тях магистрати и служители, към хората с юридическа професия като цяло.

Наред с преобладаващата ненаказаност на корупцията, широко разпространена във всички сфери на обществото, **случаите на корупция вътре в самата съдебна власт имат още по-силен деморализиращ ефект**, защото компрометират идеята за справедливост, демокрация и правова държава изобщо. Под натиска на гражданското общество в България и на множеството критични оценки за състоянието на българската съдебна система (редовните доклади на Европейската комисия и други международни форми и инструменти за мониторинг) мерките за

ГРАФИКА 14. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



реформирането ѝ придобиха по-конкретни практически измерения.

В процеса на прилагане на *Стратегията за реформа на българската съдебна система* през март 2002 г. беше одобрена *Програма за изпълнение на стратегията*, а на 18 юли 2002 г. беше приет внесеният от правителството *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* (в сила от 3 август 2002 г.). Тринадесетото поред изменение и допълнение

на приетия през 1994 г. закон представляваше **опит за по-комплексен подход към съдебната реформа** и за осъществяване на нейните основни приоритети. В голямата си част промените бяха насочени към отстраняване на предпоставките за корупция в съдебната власт. Повечето от тях обаче бяха оценени като излизачи извън рамките на съществуващия конституционен модел и нарушаващи независимостта на съдебната власт. Както по време на предварителните обсъждания, така и след приемането на закона, някои от съществените изменения и допълнения срещнаха несъгласия и критика от страна на отделни звена и органи на съдебната власт и професионални групи, включително оспорване на конституционосъобразността на закона от Върховния касационен съд.

С решение №13 от 16 декември 2002 г. по к.д. №17/2002 Конституционният съд обяви 44 текста от *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* за противоконституционни, с което възникна необходимостта от нови законодателни решения. Все повече се налага мнението, че са необходими промени в конституционния модел, за да бъдат постигнати основните приоритети на съдебната реформа. За осъществяването на съдебната реформа е необходимо дебатът за нея да надскочи сферата на преобладаващите все още риторика, междуличностни и междуинституционални скандали и компромати.

Наред с ангажирането на изпълнителната власт с проблемите на съдебната реформа са необходими както съгласие между политическите сили по философията, целите и конкретните етапи на съдебната реформа, така и по-силено изразено

ТАБЛИЦА 3. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР*

	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002
Митници	8,78	9,10	9,02	9,10	8,90	8,96	9,06	8,95
Агенция за приватизация	7,46	7,86	7,96	8,28	8,06	8,24	8,66	8,57
Съдебна система	7,62	7,88	7,68	7,68	7,60	7,82	8,04	8,21
Данъчни служби	7,10	7,98	7,68	7,56	7,54	7,42	7,62	7,72
Отраслови министерства	6,94	7,40	7,24	7,44	7,50	7,56	7,12	7,34
Полиция	7,16	7,54	7,30	7,24	7,14	7,36	7,34	7,22
Парламент	6,78	7,16	6,96	7,24	7,42	7,46	6,78	7,18
Комитет по енергетика	6,40	6,84	7,00	7,10	7,00	6,82	6,80	7,08
Областни управи	6,90	7,32	7,02	7,04	6,94	6,90	6,90	7,01
Комисия за защита на конкуренцията	6,14	6,40	6,18	6,68	6,54	6,84	6,88	7,00
Правителство	6,58	7,12	6,94	7,10	7,44	7,42	6,44	6,87
Общинска администрация	6,64	7,24	6,82	6,74	6,54	6,54	6,58	6,73
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,24	6,28	6,22	6,50	6,46	6,48	6,40	6,73
БТК	-	-	-	6,28	6,60	6,30	6,42	6,63
Сметна палата	5,74	5,86	5,54	5,84	5,98	5,82	5,72	6,07
БНБ	5,34	5,32	5,34	5,16	5,72	5,48	5,24	5,49
Армия	4,88	5,06	5,06	5,08	4,98	4,80	4,70	5,13
Национален статистически институт	4,80	4,54	5,00	4,68	5,02	4,76	4,61	4,68
Президентство	4,46	4,50	4,28	4,52	4,52	4,24	4,26	4,63

Източник: СМК на Коалиция 2000

(*) Бележка: Максималната стойност на индекса е 10,0 и следва да се свързва с максимално равнище на корумпираност. Минималната стойност е 0,0 и означава липса на корупция.

но съдържателно участие на самата съдебна власт в осъществяването

на реформата. Без това не би било сериозно да се мисли и за предстоящи конституционни промени по отношение на съдебната власт.

Липсата на **цялостна концепция за реформата** и съответно - на консенсус между отделните власти и между отделните звена на съдебната власт по трайните приоритети на реформата, води до **фрагментиране на промените, непоследователност в усилията за реформи и дори тяхното препятстване**. На тези основания се гради и оценката в *Редовния доклад на Европейската комисия за 2002 г.*, според която въпреки напредъка в реформите „съдебната система остава слаба и почти няма конкретни промени в нейното функциониране“.

Ускоряването и провеждането на практика на съдебната реформа е необходимо условие за ограничаване на корупцията, включително и в **съдебната власт**. Това изисква по-цялостно и по-бързо решаване на основните въпроси, отнасящи се до:

- развитие и хармонизиране на правните инструменти за противодействие на корупцията;
- привеждане на организацията (структурата и управлението) на съдебната власт в съответствие с принципите на върховенство на закона, независимост и стабилност, бързо, достъпно, ефективно и справедливо правораздаване;
- утвърждаване на статута на магистратите, основан на висок професионализъм и по-добро кадрово осигуряване;
- подобряване организацията и дейността на съдебната администрация, на материалната инфраструктура и финансовата осигуреност на съдебната система.

В.1. Развитие на правните инструменти за противодействие на корупцията

Развитието и хармонизирането на правните инструменти за противодействие на корупцията са необходима предпоставка за успеха на реформата и поставянето ѝ на **последователна антикорупционна основа**. С все по-голяма острота се поставя въпросът не само за хармонизиране с европейските и международните стандарти, но и за **вътрешната съгласуваност и съобразяване с българската правна традиция и действителност**. Приетото и иницирираното ново законодателство е значително по количество и обем, но все още липсва последователност и единна концептуална основа. Нерядко се наблюдава механично пренасяне на институти от чужди законодателства или механично следване на препоръки и възприемане на модели, нехармонизирани с действащи в страната закони. Това се отнася както до законодателните актове, които органите на съдебната власт прилагат в своята дейност, така и до нормативните актове, чието предназначение е прякото реформиране на правораздаването и правоприлагането.

В първата група правни инструменти за противодействие на корупцията централно място заемат текстовете на материалното наказателно право, непосредствено отнасящи се до инкриминиране на различни по вид корупционни действия, нормите на наказателния процес, както и всички онези норми на материалното и процесуалното гражданско право, които индиректно могат да повлияят върху причи-

ните за разпространение на корупцията и за нейното ограничаване.

Във втората група се включват основните конституционни текстове, отнасящи се до съдебната власт, и разпоредбите на *Закон за съдебната власт* като устройствен закон, доразвиващ структурните особености и основните принципи за устройството на съдебната власт, залегнали в Конституцията - във връзка със статута на магистратите, правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС), взаимоотношенията на съдебната с изпълнителната власт.

В.1.1. Наказателно право и процес

В наказателното право няма легално определение на понятието **корупция**. Макар най-често то да се свързва с подкупа, истинското му съдържание може да се определи, като се очертае кръгът на престъпните състави, свързани **със злоупотреба с власт и служебно положение, които водят до ерозия на държавността, до подмяната на принципа на държавния и обществен интерес с принципа на личното облагодетелстване**. Затова в наказателноправното разбиране за корупцията наред с подкупа и търговията с влияние следва да се включат и някои престъпления по служба, както и други престъпления (длъжностни присвоения, документни престъпления, безстопанственост, някои данъчни престъпления) в случаите, когато имат за цел да прикрият извършването на същинско корупционно престъпление или са свързани с него.

Законодателните промени във връзка с наказателното преследване на корупцията, предприети през 2002 г., разширяват кръга на възможните проявления на корупционната престъпност. Те са част от антикорупционната стратегия на правителството и програмата за нейното изпълнение и са в съответствие с поетите от България задължения по някои международни антикорупционни инструменти, включително *Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност*. Необходимостта от приемането на тези промени беше подчертана и в препоръките на *Коалиция 2000*, отразени в Доклада за оценка на корупцията за 2001 г.

• *Предприети мерки*

На 13 септември 2002 г. Народното събрание прие *Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс* (в сила от 1 октомври 2002 г.), насочен към усъвършенстване на уредбата за наказване на подкупа, длъжностното присвояване, документната измама, организираната престъпност, трафика на хора, тероризма и компютърните престъпления. Тези промени бяха резултат от стремежа за приемане на съвременна законова уредба за наказване на корупционната престъпност както чрез усъвършенстване на действащите наказателни състави (по отношение обхвата на предмета на подкупа, системата на изпълнителните деяния на подкупа, вида и размера на налаганите наказания), така и чрез криминализиране на нови корупционни деяния (търговията с влияние) и разширяване кръга на субектите на подкупа (криминализиране на подкупа в частния сектор, подкупа на арбитражи,

ТАБЛИЦА 4. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (%)

Относителен дял на отговорилите „Почти всички и повечето са ввлечени в нея“								
	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002	Октомври 2002
Митнически служители	77,0	78,6	75,2	74,3	77,3	74,2	70,8	79,2
Съдии	48,5	56,0	50,1	50,6	56,4	55,0	50,8	63,0
Прокурори	46,3	54,4	51,3	50,7	54,8	55,4	51,0	63,0
Адвокати	54,8	51,9	52,9	50,3	55,0	55,5	52,5	62,3
Полицейски служители	51,9	50,5	54,3	51,0	53,7	47,0	50,7	59,6
Данъчни служители	53,9	51,0	53,7	47,3	51,6	51,2	41,9	58,0
Следователи	41,0	48,0	43,8	43,5	48,4	48,0	43,1	57,5
Народни представители	45,0	55,1	51,7	52,6	43,5	47,8	39,2	56,2
Лекари	42,5	40,9	43,6	27,0	46,8	45,7	52,3	54,9
Политици и лидери на политически партии/коалиции	37,5	45,0	43,8	39,1	40,8	43,0	33,0	54,0
Министри	45,3	53,4	55,0	52,3	41,2	45,4	35,6	50,8
Общински служители	45,0	46,5	41,6	35,9	39,6	39,4	30,0	49,1
Бизнесмени	48,5	51,4	42,3	43,6	42,2	41,6	41,4	48,9
Служители в министерства	47,9	55,1	49,7	43,9	45,8	47,1	36,7	48,3
Кметове и общински съветници	32,5	35,2	32,1	30,9	26,3	31,8	23,4	48,3*
Адм. служители в съдебната система	42,0	45,2	40,2	36,8	41,7	41,1	36,5	45,0
Банкери	20,9	38,8	33,5	35,6	32,5	31,7	29,5	37,2
Преподаватели или служители в университети	29,4	29,3	28,1	21,6	27,4	27,7	29,8	33,4** 23,1**
Представители на НПО	16,2	18,2	23,9	18,2	19,8	21,8	15,3	21,4
Журналисти	10,6	14,1	13,9	11,3	10,5	12,2	9,5	15,3
Учители	9,5	8,2	10,9	5,8	9,3	9,7	9,8	13,9

Източник: СМК на Коалиция 2000.

* От октомври 2002 се оценяват едновременно кметовете и общинските съветници.

** От октомври 2002 въпросът за разпространение на корупцията сред служителите се задава отделно за „Преподаватели в университети“ - 33,4% и „Служители в университети“ - 23,1%

пасивния подкуп на чужди длъжностни лица и разширяване на понятието „чуждо длъжностно лице“).

Най-съществените промени, които имат пряко отношение към превенцията и наказването на корупцията съобразно международните стандарти, са следните:

- **Усъвършенстване на основните наказателни състави за пасивен и активен подкуп чрез обхващане на всички форми на изпълнителното деяние и предвиждане на адекватни наказания за тях** (даване и приемане на предложение или обещание за подкуп - чл. 301, ал. 1 и чл. 304, ал. 1).

- **Включване на нематериалните облиги в предмета на подкупа.** С тази промяна се сложи край на разбирането, че предмет на подкупа може да бъде само имуществена облага. Разширяването на предмета на подкупа е положителна стъпка към обхващането на все по-широк кръг корупционни прояви.

- **Разширяване на обхвата на понятието „чуждо длъжностно лице“** (чл. 93, т. 15) и **инкриминиране и на пасивния подкуп на чужди**

длъжностни лица (чл. 301, ал. 5) в съответствие с разпоредбите на *Наказателната конвенция относно корупцията*. С тази про-

мяна в кръга на чуждите длъжностни лица бяха включени и лицата, изпълняващи служба в международно парламентарно събрание или международен съд.

- **Разширяване на кръга на особените субекти на подкупа.** Освен длъжностните и вещите лица субекти на пасивния подкуп могат вече да бъдат и **арбитрите** (чл. 305, ал. 1). Предвиден е и специален състав за наказването на **адвокати**, които дадат или приемат наследваща се облага, за да помогнат да се реши определено дело в полза на противната страна или във вреда на доверителя им (чл. 305, ал. 1 и 2).
- Предвидени са и квалифицирани състави на активен и пасивен подкуп на **съдия, прокурор, следовател или съдебен заседател** (чл. 302, т. 1 и чл. 304а). Разпоредбите обаче не обхващат дознателите, които провеждат предварителното производство по огромния брой наказателни дела.
- **Ограничаване на обхвата на основанията, изключващи наказуемостта в някои случаи на активен подкуп** (чл. 306). С новите изменения наказуемостта отпада при две кумулативно дадени предпоставки - субектът на активен подкуп да е бил изнуден от длъжностното лице и да е съобщил на властите незабавно и доброволно за дадения подкуп.
- **Въвеждане в случаите на подкуп и на наказание глоба** (освен лишаването от свобода), което произтича от користния характер на това престъпление, представляващо всъщност една незаконна сделка.
- **Инкриминиране на подкупа в частния сектор.** Създадената нова разпоредба в Глава шеста „Престъпления против стопанството“ от Особената част на *Наказателния кодекс* (чл. 225в) предвижда наказателна отговорност както за пасивен, така и за активен подкуп в частната сфера. **Пасивният подкуп** се определя като поискване или приемане на наследващ се дар или друга облага, или предложение или обещание за такъв дар или облага, за да се извърши или да не се извърши действие, с което да се нарушат задълженията на дееца при осъществяването на търговска дейност. **Активният подкуп** в частната сфера се свързва с даването, предлагането или обещаването на дар или друга облага на лице, осъществяващо търговска дейност, за да наруши своите задължения. Наказуемо е и посредничеството при даването или приемането на подкуп в частната сфера.

Инкриминирането на подкупа в частния сектор е продиктувано от обстоятелството, че досега *Наказателният кодекс* не можеше да бъде адекватно приложен по отношение на подкупа в стопанската сфера. Систематичното място на правната уредба на подкупа, която го определя и понастоящем като „престъпление против дейността на държавните органи и обществените организации“, правеше съставите на подкупа неприложими по отношение на даването или приемането на наследващ се дар или облага, когато те са дадени на лице, осъществяващо търговска дейност. Всичко това не позволяваше да се пресекат прояви на корупция и в частния сектор, включително и в областта на обществените поръчки. В този смисъл, макар и закъсняло, **създаването на правна основа за борба с подкупа в частната сфера е изключително необходимо.**

- **Инкриминиране на търговията с влияние.** За първи път в *Наказателния кодекс* беше създадена уредба на „търговията с влияние“ - разпространено у нас деяние, представляващо тристранно корупционно отношение, при което лице, имащо реално или предполагаемо влияние върху длъжностно лице, „търгува“ с влиянието в замяна на облага от някого, търсещ такова влияние. С новата разпоредба се предвижда наказателна отговорност както за поискване, приемане, даване или обещаване на наследваща се облага, за да се упражни влияние върху длъжностно лице във връзка със службата му, така и за даване, обещаване или предлагане на наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние върху длъжностни лица, за да ги мотивира за определено поведение по служба (чл. 304б).
- **Въвеждане на особен режим за случаите на присвояване на средства от фондовете на Европейския съюз** съобразно стандартите на *Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности*. С измененията бяха въведени два квалифицирани състава - за длъжностно присвояване, когато присвоените средства са от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава (чл. 202, ал. 2, т. 3), и за документна измама, когато полученото имущество е от такива фондове (чл. 212, ал. 3). По този начин се санкционира по-тежко една от потенциално най-опасните корупционни практики, свързана с посегателства върху европейски фондове - проблем, който често се поставя от Европейската комисия във връзка с предоставянето на средства от фондове на Европейския съюз. Мярката има за цел не само да санкционира тази тежка форма на длъжностно присвояване, но и изпълнява един значим международен ангажимент на българската държава.

- *Корупцията и проблемите на глобалната сигурност*

Съществена част от измененията и допълненията в *Наказателния кодекс* засягат области, които в контекста на глобализиране на проблемите на сигурността в една или друга степен имат отношение към борбата с корупцията - **тероризма, организираната престъпност, трафика на хора и наркотици, компютърните престъпления**. За да се извършат тези престъпления, твърде често се прибегва до корупция или самите те улесняват един или друг вид корупционно поведение.

- *Тероризъм и организирана престъпност*

На възможната връзка на организираната престъпност и тероризма с **корупцията** се обръща все повече внимание. От една страна, престъпни групи и терористи използват средствата на корупцията, за да упражняват влияние върху дейността на правителствата и оттам - върху икономическата и политическа стабилност на държавите. От друга страна, корупцията засилва бедността и нестабилността и е една от причините за съществуването на политически и религиозен екстремизъм, пораждащи тероризма.

За осъществяването на престъпния си бизнес организирани криминални групи в страната прибегват до корупционни схеми в структурите на властта, в т.ч. в правоохранителните и контролните органи.

Подпомагайки криминалните операции, корумпираните държавни служители на свой ред се превръщат в част от организираната престъпност.

Съчетанието между **трансгранична престъпност и корупция** е особено опасно, тъй като то е в основата на съществуващите нелегални канали за трафик през страната, които могат да се използват и за инфилтриране на терористи. След 11 септември се обръща все по-голямо внимание на връзката между трафик на наркотици, пране на пари и терористични действия. Тъй като се намира в центъра на т. нар. Балкански път на дрогата, България е особено уязвима за трафика, идващ от Азия и Близкия изток.

По този начин корупцията на български длъжностни лица може да се превърне и в **проблем на международната сигурност**. Това личи и от случая с незаконния износ на стоки с възможна двойна употреба от завода на компанията „Терем“ в Търговище, при който държавни служители са заподозрени в сключване на оръжейна сделка за ембаргова страна.

С приемането на промените в *Наказателния кодекс* бяха предвидени специални наказателни състави за **тероризъм и финансиране на тероризма** (чл. 108а), съобразени с антикорупционните инструменти на Европейския съюз, *Конвенцията на ООН срещу финансирането на тероризма* и съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН. Освен това промените в *Наказателния кодекс* предвиждат наказване на създаването, ръководенето и участието в терористична група; приготвянето към извършване на тероризъм и закана да бъде извършен тероризъм. Предвидена е и **конфискация** на част или на цялото имущество на извършителите на терористични престъпления и на лицата, които финансират тяхната дейност. Тази унифицирана нормативна основа позволява България да участва активно в борбата срещу тероризма в международен план.

Освен това през юни 2002 г. правителството внесе в Народното събрание изготвен от МВР проект за *Закон за мерките срещу финансиране на тероризма*, с който се определят мерките срещу финансиране на тероризма, организацията и контролът по тяхното прилагане и административно-наказателните санкции за тяхното нарушение. Законопроектът е изготвен в съответствие с мерките по *Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност на ООН* и като са взети предвид разпоредбите на *Регламента на съвета (ЕС) № 2580/2001 от 27 декември 2001 г. за специфичните рестриктивни мерки в борбата с тероризма, насочени срещу някои физически и юридически лица*.

Наред с положителната оценка на замисъла на законопроекта като неизбежна част от усилията, предприемани от Република България за ефективни действия за предотвратяване и пресичане на всякакви форми на терористична дейност, към него се отправят и редица критики. Преди всичко е необходимо прецизиране на конкретните мерки, които законопроектът предвижда (блокиране на парични средства, финансови активи и имущество на физически и юридически лица, включени в специален списък; забрана за предоставяне на парични средства, финансови активи и финансови услуги на тези лица; обявяване за недействителни на сделките и действията, осъществени с блокирани парични средства, финансови активи и имущества на лица, включени в списъка, както и предоставянето на парични средства и финансови услуги на тези лица).

Необходими са законови гаранции за недопускане на възможни злоупотреби с власт от страна на оправомощените органи и засягане на правата на граждани и организации в случаите на автоматично блокиране на активи и имущество на лица, срещу които само е образувано дело, но няма влязла в сила присъда. Така например, възможно е да започне дело срещу някого само заради икономически интереси и да бъдат блокирани неговото имущество и сметки. Като се има предвид колко бавно протича едно предварително производство, ако не бъдат прецизирани текстовете в проектозакона, могат да бъдат нанесени непоправими вреди на отделни лица, организации, цели икономически формирания. Една неясна нормативна уредба на действията на държавните органи и липсата на възможност за бърз и ефективен контрол върху тях могат да се окажат благоприятна среда за корупция и упражняване на натиск върху „платежоспособни“ лица.

Критика предизвиква и възможността всяко лице да подава сигнали до министъра на вътрешните работи, без да се ограничава от съображения за служебна, банкова или търговска тайна, като разкриването на тази информация не поражда „отговорност за нарушаване на други закони“. Наред с това приложението на закона би било затруднено без предвиждане на разпоредби, защитаващи анонимността на докладващото лице. Във връзка с това е необходимо да се прередактират спорните текстове и законопроектът да се съгласува с действащото законодателство в страната и принципите на правовата държава.

С оглед на необходимостта от приемане на адекватно законодателство за **преследване на организираната престъпност** следва да се отбележи въвеждането в *Наказателния кодекс* на понятие за „организирана престъпна група“ (чл. 93, т. 20). Законното дефиниране на организираната престъпност е съобразено с разпоредбите на *Съвместните действия от 1998 г. за обявяване за престъпление на участието в престъпна организация в държавите - членки на Европейския съюз*, както и на *Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност*, която е ратифицирана от нашата страна. Същото се отнася и за измененията и допълненията, които са насочени към адекватно регламентиране на наказателната репресия по отношение на образуването, ръководенето и участието в организирана престъпна група (чл. 321).

- *Трафик на хора*

През 2002 г. наказателната уредба беше приведена в съответствие със стандартите на *Протокола за трафика на хора, особено на жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност* (и двата акта са ратифицирани от нашата страна), и *Съвместните действия на Европейския съюз от 1997 г. за борба с търговията с хора и сексуална експлоатация на деца*, като в *Наказателния кодекс* беше създаден раздел „Трафик на хора“. Понастоящем в Народното събрание е приет на първо четене *Законопроект за борба с нелегалния трафик на хора*, насочен към предотвратяване на трафика на хора и оказване съдействие на жертвите. Законопроектът е съобразен с най-новите международни и европейски актове и инструменти. Приемането на този закон и неговото приложение ще допринесе за осигуряване на по-добра защита и помощ на жертвите на незаконния трафик на хора и за по-добро взаимодействие между държавните и общинските органи и неправителствените организации за формиране на национална политика в тази област.

- *Компютърни престъпления*

Широкото навлизане и използване на информационните технологии в различни сфери на обществения живот доведе до използването им за осъществяване на корупционни практики. Компютърните престъпления все по-често са предпоставка или последица от различни корупционни прояви, поради което приемането на състави за тяхното инкриминиране и ефективното им приложение в практиката ще допринесе за цялостното ограничаване на корупцията.

Важна част от промените в *Наказателния кодекс* се отнася до **инкриминирането на деяния, нарушаващи глобалния достъп до компютърни информационни данни или използването на информационни системи и услуги**. С тази цел в наказателния закон бяха въведени определения, съобразени със стандартите на *Европейската конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство* (конвенцията предстои да бъде ратифицирана) и беше създадена нова глава „Компютърни престъпления“, в която се съдържат разпоредби за наказване на различни деяния, насочени срещу сигурността, неприкосновеността и правилното функциониране на компютърни системи и компютърни информационни данни.

- *Необходими законодателни промени*

Промените в *Наказателния кодекс* от 2002 г. представляват **сериозна стъпка** към привеждане на българското наказателно право в съответствие с международните стандарти както по отношение на кръга на инкриминираните корупционни деяния, така и по отношение на вида и размера на налаганите за тях наказания. Въпреки многобройните промени обаче внимание заслужават **няколко въпроса, които все още се нуждаят от законодателно уреждане:**

- Продължава да е актуален проблемът, свързан с **прецизирането на понятието длъжностно лице**, което понастоящем обхваща и някои категории лица от частния сектор.
- Наложително е **да се добавят дознателите към лицата, за които се приема, че заемат отговорно служебно положение**, за да се уреди тяхната отговорност в това им качество.
- Необходимо е **да се преразгледа и въпросът за наименованието на раздела в *Наказателния кодекс***, тъй като понастоящем в раздел „Подкуп“ е уредена и търговията с влияние.
- Разширяването на предмета на подкупа трябва да бъде съпроводено от **ясно и точно определение на „облага“**, което да изключи възможното подозрение за необосновано разрастване на наказателната репресия. Новото разбиране на предмета на подкупа изисква и нова редакция на чл. 307а, като се уточни, че предметът на подкупа се отнема в полза на държавата, когато той съставлява имотна облага.

Наложително е наред с предвидените сега наказания **да бъде въведено наказание глоба не само за подкупа, но и за редица други користни длъжностни престъпления**, които по своя характер могат да представляват корупционни деяния.

Действащата правна уредба на корупционните престъпления в *Наказателния кодекс* отговаря до голяма степен на съвременните

стандарти. Оттук нататък е необходима решителна воля за прилагане на новото наказателно законодателство и подобряване на капацитета на правораздавателните и правоприлагащите органи за противодействие на корупцията. За последното е необходимо своевременно да се въведат програми за обучение на полицейските служители и магистратите. От особено значение е и адекватната тълкувателна практика на съдилищата във връзка с прилагането на новото законодателство и нейното съобразяване с обяснителните доклади към съответните международни инструменти.

В.1.2. Ролята на наказателно-процесуалните механизми за противодействие на корупцията

Съществуващите трудности в хода на разследването и наказването на престъпността като цяло и на корупцията в частност поставят необходимостта от съответни промени в *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК) с цел повишаване ефективността на наказателното производство и своевременно реализиране на наказателноправната претенция на държавата.

Въпреки че такива промени не бяха извършени през 2002 г., правителството изготви и внесе през месец ноември в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на НПК*, който предвижда следните по-съществени промени:

- Предвидени са разпоредби за **ускоряване развитието и приключването на наказателните дела** (ограничаване на случаите на връщане на делото от съда на прокурора, промяна в режима на обжалването на постановлението на прокурора за прекратяване на делото и др.) с цел подобряване противодействието на престъпността и на корупцията в наказателния процес;
- **Възстановява се уредбата на полицейското производство от началото на 2000 г., освободена от излишния процесуален формализъм на промените от 2001 г.** - законодателен подход, целящ бързина, оперативност и резултатност на полицейското разследване;
- **Възстановява се първоначалната уредба на споразумението**, с която този нов институт беше успешно въведен в българското законодателство в началото на 2000 г. и впоследствие се утвърди като гъвкав процесуален способ за ускоряване на наказателното преследване и за избягване на корупционни действия в отношенията обвиняеми - магистрати;
- **Въвежда се т.нар. частно-публично производство** с цел разтоварване на съда и на прокурорските и разследващите органи. То е познато както на следосвобожденското ни законодателство, така и на редица европейски държави и представлява производство от общ характер, което може да започне само ако има искане за това от пострадалия.
- **Предвижда се възможност след изтичане на определен период, значително надвишаващ максималния срок за разследването, обвиняемият да поиска от съда делото му да бъде разгледано по същество** (нов текст на чл. 239а НПК) с цел да се създаде законов механизъм за предотвратяване на коруп-

цията в органите на съдебната власт. Обвиняемият търпи редица ограничения - мярка за неотклонение, други мерки за процесуална принуда, и законът следва да му даде възможност да поиска своевременно разглеждане и решаване на неговото дело от съда. С предлагания текст се цели да се мотивира и прокуратурата в рамките на законовите срокове да приключва досъдебното производство, както и да се ограничат възможностите за незаконосъобразно продължително разследване като начин за оказване на корупционен натиск върху обвиняемите по делото.

Предложеният от правителството законопроект породил противоречиви реакции сред магистратите. Според някои от изказаните становища с бъдещите промени в НПК следва да се предвидят мерки за ясно определяне на сроковете за разследване, внасяне на обвинението и завършване на делото от съда и строга персонална отговорност за тяхното нарушаване, ограничаване на възможностите за връщане на делата за доразследване както от прокурорите към следователите, така и от съдиите към обвинителите, въвеждане на опростена процедура за задържане на заподозрени и обвиняеми, които са извършили тежки престъпления. Върховната касационна прокуратура от своя страна поддържа становището, че предложените нови текстове на НПК няма да допринесат за ускоряване на наказателното преследване, а ще рефлектират отрицателно върху работата на прокуратурата. Нейни представители обосновават необходимостта от законодателни мерки, осигуряващи водещата роля на прокуратурата в предварителното производство по наказателни дела, както и по-добро взаимодействие между прокурори, следователи, полицаи и експерти от различни области с цел законосъобразно събиране на надеждни доказателства.

Разминаващите се позиции и противоречиви реакции по повод внесения законопроект налагат неговото приемане да бъде предшествано **от задълбочено обсъждане и съгласуване на направените предложения**, включително за подготовка и приемане на нов *Наказателно-процесуален кодекс*.

В.1.3. Гражданско и административно право и процес

Реформите в гражданското и административното право и процес могат съществено да допринесат за предотвратяване на корупцията в правораздаването. В тази сфера обаче все още се търсят законодателни решения, а прилагането на приетото вече законодателство не е разкрило забележимо своя антикорупционен потенциал.

- *Предприети мерки*

Законът за изменение и допълнение на Гражданско-процесуалния кодекс, в сила от 11 ноември 2002 г., съдържа редица разпоредби, които имат за цел да усъвършенстват гражданското производство преди всичко с оглед на изискванията за бързина на производството и процесуална икономия, за да се постигне по-ефективно правораздаване и **да се намалят възможностите за корупция, свързани с липсата на надеждна защита при бавно и съответно неефективно съдопроизводство:**

- Изменена е глава 12а, като е **разширен кръгът на делата, които могат да се разглеждат по реда на бързото производство.**

- Разширен е и кръгът на делата, които не подлежат на касационно обжалване, за да се избегне затрупването на ВКС с дела с малък имуществен интерес и да се ускори тяхното разрешаване, като е въведен диференциран критерий за цената на иска при необжалваемост в зависимост от вида на делото - гражданско или търговско.
- Въвежда се **ново основание за касационно обжалване - необоснованост на решението**, като по този начин се дават допълнителни гаранции срещу неправилност на решенията на подолните инстанции.
 - **Намаляват се възможностите за връщане на дела** от касационната на въззивната инстанция и се слага край на възможността за неограничено "разхождане" на делата между тях, като се предвижда, че при обжалване на повторно постановено решение ВКС решава делото по същество.
 - Приети са **значителни изменения в изпълнителното производство**, което е една податлива на корупционни практики сфера, почти нереструктурирана през последните 13 години: предоставена е възможност на въззивния съд да издаде изпълнителен лист по предварително изпълняемо решение; въведено е ново изпълнително основание - извлеченията от Регистъра на особените залози, което ще разшири главно пред търговците възможността за по-бързо осъществяване на принудително изпълнение; с въвеждането на едноинстанционното им обжалване пред окръжния съд и определянето на 30-дневен срок, в който съдът трябва да се произнесе по жалбата, е рационализирана процедурата по обжалване на действията на съдия-изпълнителя; детайлизирана е уредбата на публичната продажба на движими и недвижими вещи; уредена е подробно процедурата по принудително изпълнение върху ценни книжа, включително и безналични, и върху дялове в търговски дружества, което също създава по-добри възможности за бързина на изпълнителното производство и ефикасна защита на интересите на кредиторите.

Намеренията са новоприетите изменения и допълнения да доведат до ускоряване и усъвършенстване на гражданския процес и в частност на изпълнителното производство и по-добра защита на интересите на страните и по този начин да допринесат **за ограничаване на корупцията във връзка с гражданското правораздаване**. Същевременно има основания за скептицизъм по отношение на очакванията, тъй като измененията и допълненията следва да се прилагат от нереструктурираните съдилища, за които малкият брой съдии и голямата им натовареност, недостатъчната професионална подготовка на мнозина от тях, липсата на достатъчно съдебни зали и техника, твърде ограниченият бюджет, нерешеният въпрос за охрана на съдебните сгради и режимът на достъп до тях са всекидневие. Наред с това законодателно не са преодолени възможностите на страните за протакане на делата, включително с корупционни действия.

Много дискусии породиха подготовеният от МВР *Законопроект за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*. Внимание заслужават две основни мерки, предложени в законопроекта:

- въвеждането на **допълнителна имуществена санкция** наред и независимо от наказателната отговорност, а именно отнемане в полза на държавата на всяко имущество на стойност не по-ниска от 30 000 лева, придобито пряко или косвено от престъпна дейност (тероризъм, наркотрафик, контрабанда, пране на пари, търговия с хора, подкупи и измами), независимо в чие владение се намира, когато придобитото не подлежи на възстановяване на пострадалия;
- уреждането на **бърза процедура**, или т.нар. **особено производство** по блокиране и изземване с цел отнемане, което започва по инициатива на окръжен прокурор или въз основа на сигнал, подаден от компетентните органи на МВР или МФ, като предложението на прокурора се обнародва в Държавен вестник преди извършването на преценка от съда дали има връзка между извършена престъпна дейност и придобитото имущество.

Критики се отправят във връзка с предложенията в законопроекта за:

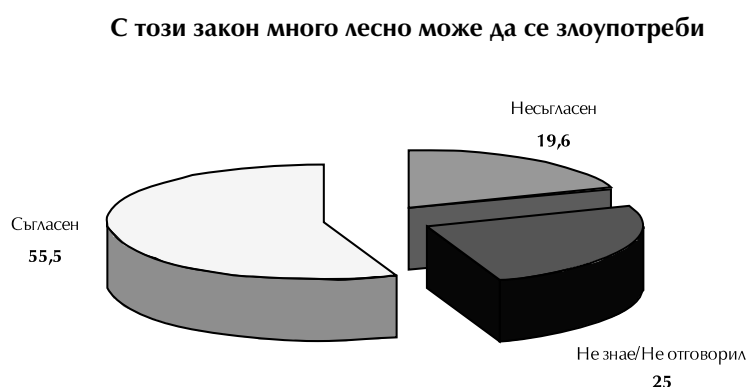
- задължително прилагане на особеното производство не само когато вече е образувано наказателно производство за изброените по-горе престъпления, но и „когато има достатъчно данни, че определено имущество е придобито пряко или косвено от престъпна дейност, свързана с други престъпления, но не може да бъде отнето изцяло или не подлежи на отнемане в полза на държавата по силата на Наказателния кодекс“.
- прилагането на производството и по отношение на трети лица, придобили имуществото, подлежащо на отнемане, освен ако придобиването е било възмездно и третото лице е добросъвестно;
- обратното действие на закона и за тежестта на доказване.

Въпреки че законопроектът съдържа механизъм за бързо отнемане и блокиране на активи, придобити от престъпна дейност, който може да допринесе за по-ефективна борба с престъпността, той не предвижда гаранции срещу възможно неправомерно прилагане на мерките в полза на нерегламентирани икономически или политически

интереси. Така желаният ефект от законопроекта може да се превърне в своята противоположност - да благоприятства корупция, вместо да я предотвратява и санкционира.

В проучването на обществената нагласа и оценка в хода на публичното обсъждане на законопроекта за значението и очакваните резултати прави впечатление високото ниво (90 % от интервюираните) на одобрение и

ГРАФИКА 15. ЗЛОУПОТРЕБА ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО



Източник: Витоша Рисърч, септември 2002

подкрепа за предлаганите мерки. Това може да се обясни с осъзнаването на необходимостта от по-строги и бързи мерки срещу разрастването на престъпна дейност. Същевременно, въпреки масовото одобрение на законопроекта и отчитането на неговата положителна роля за подобряване на бизнеса, е твърде висок процентът на изказаните опасения за възможни злоупотреби.

- *Предстоящи и необходими промени*

- *кодифициране на административния процес*

През 2002 г. бяха предприети редица действия за ограничаване на възможностите за заобикаляне на законовите изисквания с корупционни средства. С цел въвеждане на единни критерии, процедури и контрол в съществуващата административно-процесуална уредба чрез **кодифициране на административния процес** бе извършен **цялостен преглед на системата на административното правосъдие в България**. В подготовения Предварителен доклад са събрани данни за характера и обема на делата в системата, броя на издадените и обжалвани административни актове по *Закона за административното производство* и по специални производства. За да се постигне ефективна и модерна система на административното правосъдие, се препоръчва консолидиране на производствата по отношение на съдебното обжалване, като се създаде единен *Административен кодекс* (препоръка, отправяна и в предишните доклади за оценка на корупцията на *Коалиция 2000*), а също и система от специализирани административни съдилища. Необходимо е цялостно пренареждане на системата на административното правосъдие с цел подобряване правата на гражданите срещу нарушения от страна на администрацията и създаване рамка за външен надзор, който да подобри начина на работа на администрацията.

С подобна цел са и предложенията за създаване на специализирани съдилища. Действието на **специализирани административни и търговски съдилища** може да играе важна роля за ефективно функциониране на органите на централната и местната власт и същевременно ще бъде средство за противодействие на корупцията в администрацията. Евентуална специализация според тези предложения ще доведе до усъвършенстване, бързина и качество на организацията на административното правосъдие, обобщаване на практиката и възприемане на световните и европейските стандарти.

- *административната отговорност на юридическите лица*

След приемането на промените в *Наказателния кодекс* като най-съществен законодателен недостатък в областта на санкционирането на корупцията се очертава липсата на уредба относно **административната отговорност на юридическите лица** за извършени в техен интерес от техни ръководители корупционни престъпления. Понастоящем въвеждането на този вид отговорност (имайки предвид доктриналните пречки пред въвеждането на наказателна отговорност на юридическите лица и неприлагането на института на непозволеното увреждане за реализиране на гражданска отговорност в случаите на корупция) остава **единственият начин за санкциониране на корпоративната корупция**. Необходимостта от предприемането на бързи законодателни действия в тази насока произтича както от задълженията по някои ратифицирани антикорупционни конвенции

(Конвенцията на ОИСР, Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа), така и от ангажмента за привеждане на законодателството в съответствие с постиженията на Европейския съюз. В този смисъл към страната са отправени настойчиви препоръки от Европейската комисия (*Доклада за напредъка на България за 2001 г.*), Съвета на Европа (доклада на GRECO от 2002 г.) и ОИСР (оценка на Работната група по въпросите на корупцията от 1999 г.).

Макар правителството да включи съответната задача в *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*, все още не е внесен *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания*, който да предвиди налагането на имуществени санкции на юридическите лица за извършени от техни ръководители престъпления.

- *търговското законодателство*

Предишните изменения в правната уредба на търговската несъстоятелност не доведоха на практика до ускоряване на процедурата по несъстоятелност. Броят на заварените от предишни години и новобразуваните производства по обявяване в несъстоятелност остава прекомерно голям. Необходими са изменения в материално и процесуално-правната уредба на несъстоятелността, които да ограничат предпоставките за търсене на по-бързи и подходящи решения с корупционни средства. Внесеният през декември 2002 г. в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон* съдържа разпоредби за ускоряване на производството по несъстоятелност и предложения в сферата на корпоративното управление (подобряване на правните гаранции за участие на миноритарните акционери в общото събрание на акционерите, на мениджмънта и надзора в акционерните дружества, както и правила за избягване на конфликт на интереси), насочени към ограничаване на възможностите за злоупотреби и създаване на повече прозрачност. Промени в тези сфери са наложителни за развитието на търговската и стопанската дейност в страната на некорупционна основа, но те трябва да бъдат внимателно обмислени и обсъдени със заинтересованите страни. Това би помогнало да се установи една отговаряща на практическите потребности уредба и да се избегнат сътресенията от създаващите нестабилност и несигурност чести промени.

Макар прегледът на развитието на законодателството, съставляващо правна основа за действието на съдебната система срещу корупцията, през 2002 г. да показва определен напредък, **темповете и качеството на промените** като цяло остават **все още незадоволителни**. Същата констатация важи и по отношение на всички нормативни актове, формиращи общата правна среда за овладяване на корупцията и в частност регулиращи дейността на администрацията и условията за развитието на бизнеса. Тя се илюстрира допълнително и от изследванията на общественото мнение, което и през 2002 г. поставя несъвършенствата в законодателството като важен фактор, който наред с неефективното правоприлагане допринася за широкото разпространение на корупцията.

В.2. Организация (структура и управление) на съдебната власт. Роля за противодействие на корупцията

Реформите в съдебната власт, отнасящи се до структурата, управлението и принципите, на които тя се основава и функционира, не доведоха до създаването на ефективен модел на правораздаване и правоприлагане, какъвто безспорно е необходим за овладяване на корупцията. Все по-често от началото на 2002 г. търсенето на нови решения в тази сфера се свързва с необходимостта от промени в Конституцията. Цитираното решение №13 от 2002 г. на Конституционния съд от края на годината засили тази представа. Тъй като дебатът за конституционни промени тепърва предстои да премине през дълъг процес на намиране на необходимите общоприемливи решения, следва да се държи сметка за две обстоятелства: **първо**, че съществуващият конституционен модел не е изчерпан напълно и до приемането на промени в неговите рамки са възможни и по-сериозни мерки за овладяване на корупцията; и **второ**, че антикорупционният заряд на голяма част от обявените за противоконституционни изменения в ЗСВ следва да бъде възпроизведен в нови законодателни текстове, като се държи сметка за решението на Конституционния съд и мотивите към него.

В.2.1. Управление

Резултатът от прилагане на антикорупционното законодателство и на мерките срещу вътрешната корупция в съдебната власт зависи от подобряването на административното ѝ управление и на модела на взаимодействие и разграничаване на съдебната и изпълнителната власт.

С допълненията към *Закона за съдебната власт* се въведе изискването за създаване на **система за отчетност на съдилищата, прокуратурата и следствените служби, приемане на кодекси за поведение на магистратите и служителите в съдебната система** и т.н. Конституционният съд с решение №13 от 2002 г. обяви за противоконституционна разпоредбата, задължаваща министъра на правосъдието ежегодно да изготвя **обобщен доклад за дейността на органите на съдебната власт** (въз основа на представените от съдилищата, прокуратурата и следствените служби годишни доклади и статистически данни) и да го внася в Народното събрание след разглеждането му от Висшия съдебен съвет. Това налага необходимостта да се търси приемливо решение за въвеждане на такава система за отчетност, която без да засяга независимостта на правораздавателните органи, да е в съгласие с конституционния принцип за взаимен контрол и осигуряване на баланс във функционирането на трите власти.

Наред с това и опитът за предефиниране на функциите и правомощията на ВСС като орган, осъществяващ управлението и основните представителни функции в съдебната власт, и на изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието, предизвика много спорове, включително упреци за намеса на изпълнителната власт в съдебната. Остават в сила и препоръките за институционалното укрепване на ВСС, формулирани в Доклада за оценка на корупцията 2001. Пряка връзка с противодействието на вътрешната корупция и с новите правомощия, предоставени на ВСС, имат мерките за утвърждаване на по-голяма **публичност и прозрачност** в работата на ВСС, развиване на капацитета му във връзка с изработването на **стандарты за срочност и качество** в работата на отделните части на съдебната власт, **дисципли-**

нарните производства срещу магистрати, изграждане на информационна система за контрол и координация, укрепване на административно-управленския капацитет.

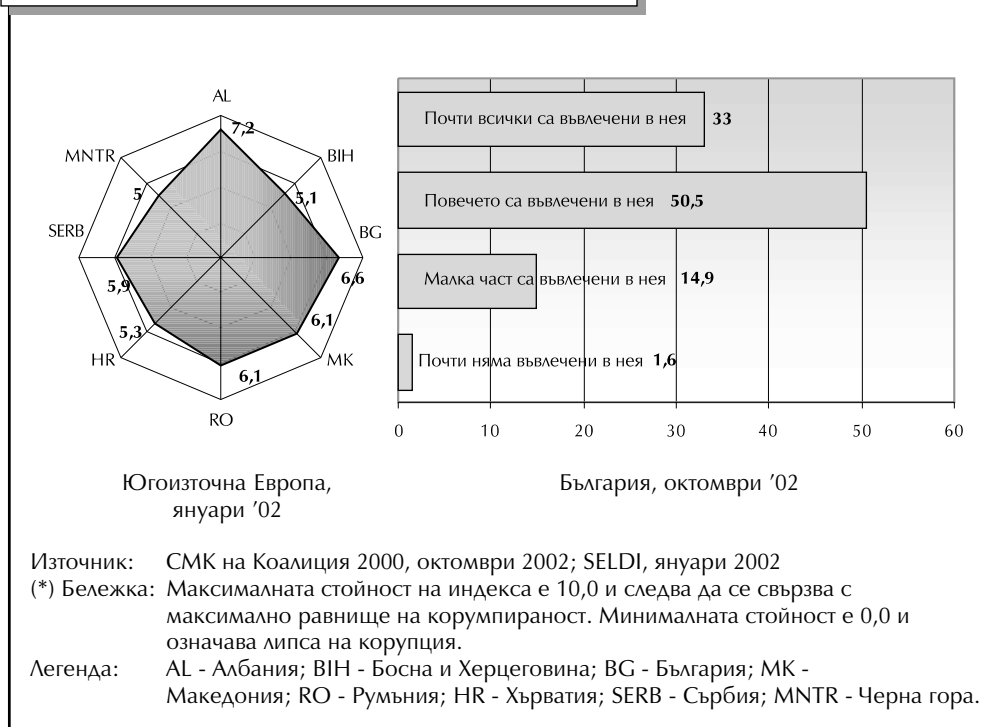
Особено необходимо е взаимоотношенията на съдебната власт със законодателната и изпълнителната власт да се освободят от каквото и да е политическо влияние. Решаването на този въпрос е част и от конституционните въпроси за формирането на състава на ВСС и структурата на съдебната власт. Продължава да е в сила препоръката за повече прозрачност в управлението на съдебната власт и на нейните отделни звена.

В.2.2. Ролята на съда, прокуратурата и следствието за противодействие на корупцията

Въпросът за оптимизиране на структурата на съдебната власт и взаимодействието между основните ѝ структурни звена е важен **за успешното разследване, разкриване и наказване на корупцията.** При решаването на този въпрос следва да се отчита **спецификата на мерките за противодействие на корупцията в отделните структурни звена на съдебната власт.** Съгласно действащата Конституция системата на съдебната власт включва съда, следствието и прокуратурата и тъкмо това е най-дискуссионният въпрос: за или против запазване мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт, за или против преминаване на прокуратурата към изпълнителната власт, а на следствието - към прокуратурата или МВР. Аргументите „против“ изхождат от различните функции на трите структурни звена понастоящем и се градят на понятието за съдебна власт, което включва само съда с неговата правораздавателна функция. Аргументите „за“ залагат на опасността от открито политизиране на прокуратурата, ако тя е част от изпълнителната власт и зависи от нея. По отношение на структурната принадлежност на следствието също следва да се отчита необходимостта от гаранции за независимост и създаване на условия за ефективно взаимодействие с правоприлагащите органи. В исторически план изборът през 1991 г. на критикувания днес конституционен модел бе продиктуван от мотива за гарантиране на възможно най-голяма независимост на прокуратурата и следствието, предвид натрупания негативен опит

Югоизточна Европа, януари '02

ГРАФИКА 16. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДИИТЕ* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



на пълното им подчиняване и политизиране в епохата на тоталитарната държава.

До приемането на конституционни промени общата структура на съдебната власт не подлежи на промяна, но доколкото Конституцията не съдържа никаква детайлна уредба на прокуратурата и следствието, е възможно с **изменения на специалния устройствен закон** да бъдат намерени такива решения, които да гарантират по-голяма отчетност и отговорност, независимост от политическата конюнктура, по-голяма прозрачност и по-добро взаимодействие. Липсата на задължителни международни и европейски стандарти относно структурирането на съдебните системи дава възможност да се търсят подходящи за българските условия решения.

Специалният акцент върху проблемите на следствието и прокуратурата във връзка с антикорупционните измерения на съдебната реформа е наложителен не само защото се дискутира тяхното място в съдебната власт наравно със съда. Главната причина е, че поради характера на функциите им тяхната работа е и може да бъде в много по-малка степен публична и открита. Затова наред с общите антикорупционни мерки са нужни и специфични гаранции срещу корумпирането им. Още повече че тяхната дейност рефлектира пряко върху правораздавателната дейност на съда.

- *Прокуратура*

Необходимостта от реформи по отношение на прокуратурата и вътре в самата прокуратура продължи да бъде актуална и през 2002 г.

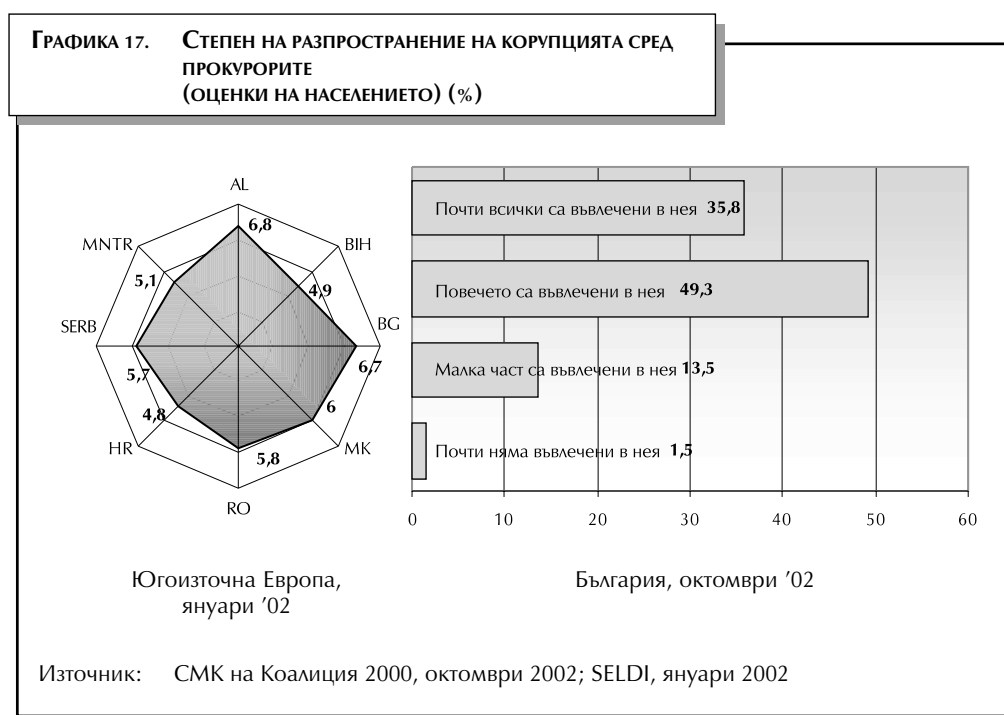
С измененията в *Закона за съдебната власт* беше предвидено задължение за районните, окръжните и апелативните прокурори на всеки шест месеца да изготвят и представят на инспектората на Министерството на правосъдието **информация за образуването и движението на преписките** (чл. 115, ал. 3), а за главния прокурор - да изготвя **годишен доклад за дейността на прокуратурата** и да го изпраща на министъра на правосъдието за включване в годишния доклад за работата на органите на съдебната власт (чл. 114, ал. 6). Беше премахнато ограничението инспекторатът към министъра на правосъдието да проверява дейността на главния прокурор, Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. Обявяването на тези разпоредби за противоконституционни поставя отново на дневен ред необходимостта от обмислени **гаранции за прозрачност и отчетност в работата на прокуратурата**.

При условията на единна и централизирана структура на прокуратурата всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички - на главния прокурор. Върховната касационна прокуратура се обявява за запазването на съществуващата йерархична структура и управление с аргумента, че те гарантират еднаквото приложение на Конституцията и законите на територията на цялата страна и предпазват прокурорите по места от политическо и друго влияние, несъвместимо с интересите на наказателното преследване. Критиките на тази позиция се основават на липсата на механизъм за отчетност и отговорност на главния прокурор, на отсъствието на определени в закона форми на подчинение и съществуващата практика разпорежданията на висшестоящия прокурор да се дават и устно, без да се документират, което създава възможности за нерегламентиран натиск

вътре в системата на прокуратурата.

Необходимостта от **механизъм, който да осигурява отчетност и отговорност на главния прокурор**, вече е все по-ясно артикулирана, макар да няма единство на вижданията дали органът, пред който ще се отчита и отговаря главният прокурор, трябва да е Народното събрание, ВСС или Министерството на правосъдието, дали е възможно той да бъде задължен да отговаря на парламентарни питання. Независимо че тези въпроси се свързват с евентуални промени в конституционния модел относно структурата на съдебната власт, някои от тях имат решение и в неговите рамки и затова не бива да се отлагат. Прокуратурата концентрира изключително голяма по обем информация и властови ресурси, при което, за да се гарантира недопускането на злоупотреби с тях, **не са достатъчни мерките за самоконтрол**, нито е достатъчно мерките за отваряне на прокуратурата и по-голяма прозрачност да се предприемат само по нейна инициатива. Поради това, независимо дали в бъдеще ще се запази или промени мястото на прокуратурата в системата на държавните органи, са необходими **законови и институционни гаранции за независимост, прозрачност и отчетност**.

В рамките на самата прокуратура бяха предприети поредица от мерки, насочени към противодействие на корупцията. Във Върховната касационна прокуратура бяха обособени **три специализирани разследващи звена - за престъпления по служба и корупция, за организирана престъпност и за икономически престъпления и пране на пари**. Целта на тази мярка е подобряване на методическото ръководство и повишаване на ефективността при разследването на тази категория престъпления.



Върховната касационна прокуратура започна осъществяването на специален **мониторинг на всички престъпления, свързани с корупцията**. По отношение на най-типичното корупционно престъпление - подкупа, окръжните и апелативните прокуратури събират, обобщават и представят ежемесечно информация на Върховната касационна прокуратура, която от своя страна я обобщава и изпраща предложения за предприемане на конкретни мерки за ускоряване разследването на делата. Освен това периодично се събира и информация за други престъпления, например в банковата сфера и приватизацията, имащи отношение към корупцията.

Сформирано е и **специално звено**, включващо прокурори от

Върховната касационна прокуратура, чието основно предназначение е да получава, разпределя и разследва постъпващите във Върховната касационна прокуратура **сигнали за корупция от гражданите**. Не е направено обаче необходимото за запознаване на гражданите с тази възможност. Сред обществеността липсва яснота относно процедурите за работа на това звено, включително задълженията и отговорностите на работещите в него прокурори.

По данни на Върховната касационна прокуратура от 1 януари 1999 до 31 юли 2002 г. за корупционна дейност в страната присъди са получили 910 лица, от тях за вземане на подкуп - 80, от които през 1999 г. - 20, през 2000 и 2001 - по 25, а през първата половина на 2002 г. - 10. Съобщава се, че в момента се водят 601 досъдебни производства срещу лица, извършили корупционни престъпления. Статистиката, макар и водена при отсъствие на надеждна единна информационна система и непочиваща на унифициран подход към кръга на престъпленията, определяни като корупционни, дава известна представа за обема и резултатите от правоприлагащата работа на органите на съдебната власт, но не включва данни за прекратените и висящите дела. Липсват и обособени данни за извършени от магистрати корупционни престъпления.

Във връзка с необходимостта от подобряване организацията на прокуратурата и ролята ѝ за противодействие на корупцията е препоръчително да се проучи и анализира чуждият опит в сферата на създаване на **специални структури за разследване на по-тежките случаи на корупция**. Внимание заслужава опитът на създадената през 1992 г. в Италия Национална дирекция срещу мафията - национална структура за координиране на дейността по разследването и наказателното преследване на организираната престъпност. В отговор на корупционни скандали и в Испания през 1995 г. в рамките на прокуратура-

ТАБЛИЦА 5. ОСЪДЕНИ ЛИЦА С ВЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА ПО ДЕЛА, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯ, ЗА ПЕРИОДА ОТ 1999 Г. ДО 31.07.2002 Г.

Период	Член от НК									Наказания				Изпълнени	
	201-205	219	220 ал. 1	224	228	257	282-285	289	301-307a	Лишаване от свобода ефективно	Лишаване от свобода условно	Глоба	Други	Лишаване от свобода ефективно	Други
1999 г.	89	10	1	0	0	0	10	0	20	11	80	37	2	11	2
2000 г.	210	8	2	0	1	1	32	0	25	15	161	99	4	15	2
2001 г.	222	21	2	0	0	1	36	0	22	17	146	126	13	19*	8
От 01.01. до 31.07. 2002 г.	153	3	1	0	2	4	21	0	14	19	105	72	2	19	1
Общо	674	42	6	0	3	6	99	0	81	62	492	334	21	64*	13
Брой оправдани лица за периода от 1999 до 31.07.2002 г.													106		
Брой подсъдими по висящи производства за периода от 1999 до 31.07.2002 г.													601		

Източник : Върховна касационна прокуратура (по данни на окръжните прокуратури)

* Едно лице се издирва за изпълнение на наказанието

та е създадена специална прокуратура за разследване на икономически престъпления, свързани с корупция. Тя започва да функционира през 1996 г., като обединява усилията на прокурори, данъчни инспектори, полицаи. Разностранната специализация на работещите в тази прокуратура, както и специалното им обучение, позволяват по-голяма гъвкавост при разследване на корупционната престъпност. Работата ѝ се оценява и като създаваща по-добра основа за разследване на корупционни престъпления от обикновените прокуратури на местно, провинциално и регионално равнище. Наскоро и в Румъния е създадена отделна структура - прокуратура „Антикорупция“, като част от националната прокуратура, която е подчинена на изпълнителната власт. С оглед динамиката на корупционната престъпност в България въпросът за създаване на ново звено в структурата на прокуратурата с правомощия, насочени специално към противодействие на корупцията, се поставя на дискусия.

- *Следствие*

С измененията на *Закона за съдебната власт* беше внесена нова промяна в структурата на следствието. Възстановена беше съществуващата до 1998 г. **Национална следствена служба** като орган, осъществяващ административно и финансово ръководство и оказващ методическа помощ на отделните следствени служби. Поправките предвиждат Националната следствена служба да има специализирани отдели за разследване на дела с особена фактическа и правна сложност и на дела за престъпления, извършени в чужбина. На директора на Националната следствена служба е предоставено правомощието да координира дейността на окръжните следствени служби при разследването и взаимодействието им с другите държавни органи.

Измененията в *Закона за съдебната власт* обаче, за да бъдат ефективни по отношение на следствието, следва да бъдат съпроводени със съответните изменения в *Наказателно-процесуалния кодекс*, които да отразяват новата структура на следствието и правомощията, предоставени на възстановената Национална следствена служба. Разпоредбите на действащия НПК се отнасят до старото устройство на следствието - пряко подчинено на прокуратурата и с много малко възможности активно да се включи в разследването на тежките престъпления. По данни на Националната следствена служба през 2002 г. главният прокурор е използвал 27 пъти правомощието си по чл.172а, ал.3 от НПК да възлага на НСС разследването на сложни от фактическа и правна страна престъпления (за разлика от 2001 г., когато Специализираната следствена служба е работила само по две такива дела), което е далеч под капацитета ѝ. Необходими са изменения, които при съществуващото право на прокуратурата да ръководи процеса, да дадат възможност на Националната следствена служба да организира разследването по тежките престъпления.

За повишаване на ефективността от разследването на корупционните престъпления от следствените органи са необходими допълнителни мерки в следните насоки: разработване на методически указания за разследване на корупционните престъпления; водене на специален отчет от НСС на предварителните производства по корупционни престъпления; подобряване на съвместната работа с органите на МВР при разследване на тежки корупционни престъпления.

ТАБЛИЦА 6. ОСНОВНИ СЛЕДСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ

Показатели	Престъпления по служба				Подкуп				Общи стопански престъпления	
	Чл. 282 - 285 от НК				Чл. 301 - 307 от НК				Чл. 219 - 227а от НК	
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.
1. Останали неприключени от минал период	2487	2533	2634	2509	183	151	127	113	1278	1120
2. Новообразувани	915	818	828	388	75	43	46	21	469	163
3. Получени, възобновени и преобразувани	72	164	128	100	10	12	18	12	105	63
4. Всичко дела на производство	3474	3515	3590	2997	268	206	191	146	1852	1346
5. Приключени с мнение:	818	848	1009	536	86	74	75	38	707	339
- за съд	212	264	251	112	51	43	49	19	170	75
- за прекратяване	497	475	612	333	23	21	16	11	442	212
- за спиране	109	109	146	91	12	10	10	8	95	52
6. Останали неприключени в края на периода	2556	2630	2512	2435	174	126	113	107	1120	987
7. Обвиняеми лица	338	380	323	164	60	53	57	20	193	85
- задържани	10	9	3	4	12	5	4	2	1	8
- чужди граждани	1	4	0	0	0	0	0	0	3	0
8. Нанесени щети (в лева)	6443573802	219878016	198147366	10736028	22091312	97021	14962	700	21740874	3424571
9. Допълнително установени (в лева)	291215080	2372	30752	0	3960000	0	0	0	9255869	0
10. Възстановени (в лева)	306248438	938226	158667242	1847945	15462312	88675	7282	260	5072807	22
11. Обезпечени (в лева)	16496119	28065	146491	0	5000000	0	1560	0	0	0
12. Сигнална дейност	95	260	408	159	10	11	12	1	162	80
13. Дела, възложени от главния прокурор									2	27

Източник: Национална следствена служба

Продължава да е дискуссионен въпросът за **мястото на следствието в структурата на съдебната власт**, който се поставя и в контекста на дебата за промяна в Конституцията. Наред с другите предложения за конституционни промени се предлага и отделяне на следствието от съдебната власт и преминаването му в системата на Министерството на вътрешните работи. Евентуални бъдещи промени в тази насока обаче трябва да бъдат съпроводени с въвеждането на адекватни гаранции за **независимостта** на следователите при извършване на предварително следствие по наказателни дела и тяхната роля на **процесуално ръководство на органите, натоварени с отделни процесуални задачи или функции в наказателното производство**.

В.2.3. Институции извън системата на съдебната власт, свързани с дейността ѝ

Мерките за реформиране на съдебната система във връзка с противодействие на корупцията все още са изолирани от мерките за реформи в институциите, с чиято дейност е пряко свързано функционирането ѝ. Същевременно в дебата за съдебната реформа все повече се налага разбирането, че редица институции извън съдебната власт могат да играят важна роля - както положителна, така и негативна, за дейността на съда, прокуратурата и следствието за овладяване на корупцията. В положителен план това обстоятелство мотивира търсенето на по-ефикасни форми на сътрудничество и взаимодействие за недопускане и разкриване на корупционни актове. Негативните проявления се разкриват главно по линията на упражняване на корупционни практики извън - преди или паралелно с, действията на следствието, прокуратурата и съда. Освен прякото негативно въздействие върху обществените оценки за нивото на корупция и върху доверието към институциите, предназначени да ѝ противодействат, тези проявления могат да пречат за дейността на съдебната власт.

- *МВР в противодействието срещу корупцията*

Дейността на МВР като цяло и в частност на **Национална служба „Полиция“** има пряко отношение към ефективността и бързината в работата на органите на съдебната власт по наказателното преследване на корупционните престъпления. През 2002 г. все още не са приети необходимите по-гъвкави законодателни решения за мястото на полицейското разследване и за подобряване на неговата роля за постигане на оперативност, процесуална икономия и по-високо качество, за или против запазването на предварителната проверка и нейната връзка с образуването на дознание. Плюсовете и минусите на досъдебното полицейско производство, анализирани в Доклада за оценка на корупцията 2001 на основата на практиката по приложение на измененията на НПК от 2000 г. и 2001 г., са взети предвид в новия проект за изменение и допълнение на НПК, в който се предлага по-прецизна уредба на полицейското производство. Остава обаче в сила необходимостта от повишаване на правната подготовка на дознателите - около 12 000 на брой, за извършване на ефективни разследвания в рамките на закона и събиране на годни доказателства. Това би подобрило чувствително работата на следствието, прокуратурата и съда.

За повишаване на ефективността в работата по противодействие на корупцията **статутът на специализираното звено за борба с ко-**

рупцията в Национална служба „Борба с организираната престъпност“ бе издигнат от сектор в направление и двукратно бе увеличен неговият оперативен състав. На направлението са възложени функции по противодействие на корупцията както в МВР, така и в държавната и местната администрация.

През първото полугодие на 2002 г. службите на Министерството на вътрешните работи са разкрили 1089 престъпления по служба и 34 случая на подкуп. Престъпленията по служба са на трето място по относителна тежест в икономическите престъпления (14,3 на сто) и много често са свързани с прояви на корупция, докато подкупът има несъществен относителен дял - едва 0,5 на сто.

ТАБЛИЦА 7. РАЗКРИТИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Първо полугодие	Престъпления по служба (чл. 282-285 НК)	Подкуп (чл. 301-307а НК)
2001 г.	1 197	38
2002 г.	1 089	34

Източник: МВР

Предоставените данни имат характер по-скоро на вътрешна статистика за разкриваемост. Не са известни обаче критериите, на които тя се основава. Това наред с липсата на обвързаност със следствената, прокурорската и съдебната статистика не дава възможност да се по-

лучи представа, по-близка до действителното положение, за разкриваемостта и наказаността на корупционната престъпност. Липсата на съдържателни показатели не дава възможност да се прецени кое е било слабото звено за всеки отделен случай - полиция, следствие, прокуратура или съд. Водените различни статистики в отделните звена и органи на съдебната и изпълнителната власт не се основават на единни индикатори и системност, поради което се наблюдава непълнота и съществено разминаване на данните. Все още липсва и необходимата прозрачност.

Във връзка с това е крайно наложително да заработи **единната информационна система за противодействие на престъпността**, предвидена в ЗСВ, с цел да осигури взаимодействие и обмен на данни, свързани с борбата с престъпността между ведомствените информационни системи на органите на съдебната власт, Народното събрание, МВР, МО, МП и МФ. Тя, освен че ще отчете по унифицирани стандарти данните за регистриране, разследване и наказване на престъпността, в т.ч. и корупционната, ще улесни работата на самите правоприлагащи и правораздавателни органи, ще стесни полето за спекулации и нерегламентирано използване на информацията, свързана с борбата с престъпността, ще предоставя и обобщена информация за динамиката на престъпността, за наказателния процес и изпълнението на наказанията на базата на единни критерии.

В подготвяния през 2002 г. проект на **Конституционен договор на бъдеща обединена Европа**, освен хармонизиране на законодателството на държавите членки в сферата на правосъдието и вътрешните работи, се предвижда и по-тясно сътрудничество между органите на полицията и правосъдието. Обсъжда се създаването на институциите

Европейска гранична служба, Европейски прокурор, както и въвеждане на Европейска заповед за арест. България, като страна - кандидатка е длъжна още преди да стане пълноправен член на ЕС, да направи максимални усилия, за да хармонизира вътрешното си законодателство с европейското, както и да повиши професионализма на работещите в областта на правораздаването и вътрешните работи. Особено значение в контекста на противодействието срещу националната и трансграничната корупция има обстоятелството, че България ще бъде външна граница на съюза и в това си качество трябва да отговаря на европейските критерии за сигурност и ефективно правосъдие.

Наред с полицията задачи по противодействие на корупцията изпълняват още и НСБОП, НС „Сигурност“ (при корупционни действия, свързани със сигурността на страната), НС „Гранична полиция“ (при охрана на държавната граница и другите, законово определени зони, в които тя изпълнява функциите си), териториалните структури на НС „Полиция“, НС „Сигурност“ и НСБОП в РДВР и СДВР. В много случаи ефективността на техните действия е от голямо значение за предотвратяване на корупцията и подпомагане на органите на съдебната власт за разкриване и наказване на корупционната престъпност.

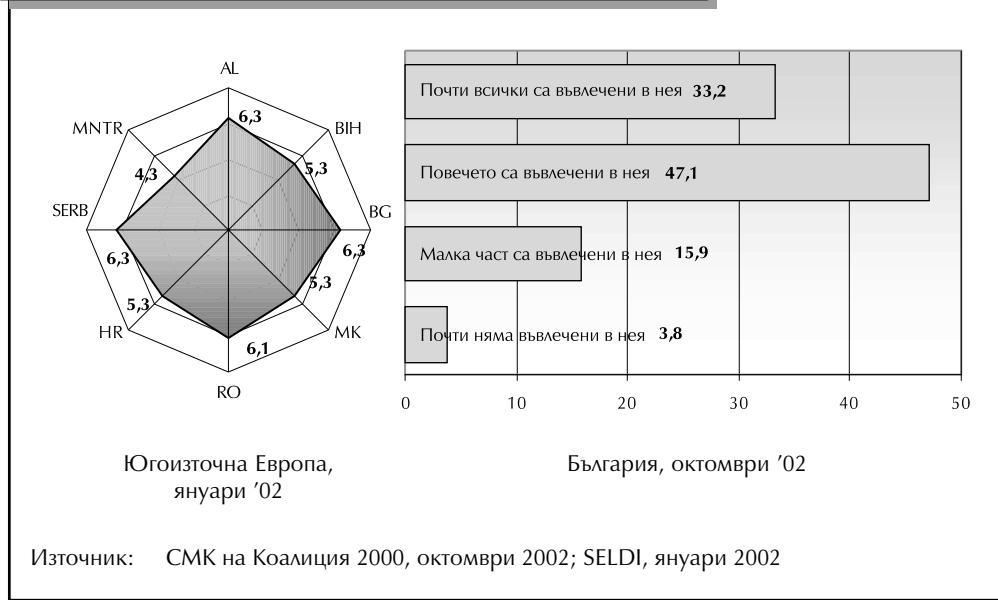
• *Адвокатура*

В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все повече се налага възгледът, че има адвокати, които в редица случаи съдействат за разпространението на корупционни практики в съдебната система и в администрацията, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим по-строг контрол от страна на органите на адвокатурата.

В края на 2002 г. в Народното събрание бе внесен *Законопроект за адвокатурата*, в който намира израз стремежът към издигане прес-

тижа на адвокатската професия и преодоляване на недостатъците в работата на адвокатурата. Голяма част от предлаганите промени в режима на адвокатурата са насочени пряко или косвено именно към постигането на тези цели. Предвижда се въвеждане на строги критерии за достъп до адвокатската професия, сред които минимален двугодишен юридически стаж и успешно издържан изпит за приемане в адвокатска колегия; въведена е и фигурата на помощник-адвоката. Разширен е

ГРАФИКА 18. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДВОКАТИТЕ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



обхватът на законовите задължения на адвоката, който следва да спазва **редица етични правила и норми на поведение с оглед поддържане на необходимите за професията доверие и уважение**. Усъвършенствани са **дисциплинарните процедури** за неспазване на законовите задължения и етичния кодекс. Въведена е регламентация на адвокатското сдружаване, както и на задължението на адвокатите да оказват **безплатна правна помощ** на материално затруднени лица и лица, които имат право на издръжка.

Критики могат да се отправят към липсата на дебат по предлаганите промени на по-широка професионална и обществена основа и бавното придвижване на законодателните промени.

Продължава да стои въпросът за **намаляване на прекомерната на-товареност на съдебната власт**, което най-често води до забавяне решаването на делата, а в някои случаи - и до влошаване на качеството на правораздавателната дейност и корупционни действия за ускоряване на процеса. Във връзка с това все още не се използват в достатъчна степен **алтернативните способности за разрешаване на правни спорове**. В държавите с утвърдени демократични традиции и добре функциониращи правосъдни системи от 40 до 60 % от споровете се преодоляват чрез алтернативни способности. Съдът трябва да се занимава само с принципни проблеми, които засягат човешки права, с престъпления, спорове със значителен интерес и да не се занимава със спорове, които могат да се решават с по-голяма бързина от арбитражи или с посредници. Неправителствените организации могат да допринесат за популяризиране и утвърждаване на способите за извънсъдебно решаване на спорове.

В.2.4. Статут на магистратите. Професионализъм и кадрови подбор

Статутът на магистратите (съдии, прокурори и следователи) се определя от реда за тяхното назначаване и се основава на принципите на независимост, несменяемост и имунитет срещу наказателно преследване. От неговото утвърждаване и спазване зависи до голяма степен цялостното им поведение в процеса на противодействие на корупцията - както в ролята им на представители на органите на съдебната власт, разследващи и наказващи корупционната престъпност, така и като възможни участници в корупционни актове.

- *Критерии за назначаване и придобиване на статут на несменяемост. Квалификация*

Все още не се прилагат единни методи и критерии за конкурсното начало при назначаването на съдии или за наблюдаване на работата преди придобиване на статут на несменяемост или повишаване в длъжност. С измененията в *Закона за съдебната власт* беше предвидена система от мерки по отношение утвърждаването на статута, подобряването на професионализма и кадровия подбор на магистратите, част от които бяха обявени за противоконституционни, и следва да се намерят заместващи решения.

- Частично се въведе **конкурсното начало** при назначаването на магистрати. Законът предвижда задължително провеждане на конкурс за младши съдии и прокурори, както и при първона-

чално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт при липса на кандидат от органите на съдебната власт до обявяването на конкурса (чл. 127а). Провеждането на конкурс е предвидено и при назначаването на съдия-изпълнители (чл. 150, ал. 3) и съдии по вписванията (чл. 160, ал. 3), когато явилите се кандидати са повече от един. Конкурс се провежда и при назначаването на съдебните служители (чл. 188а). В края на 2002 г. бе проведен първият централизиран конкурс за назначаване на младши съдии, прокурори и следователи въз основа на Временни правила, приети от ВСС. Все още обаче не са създадени необходимите гаранции за прозрачност на провежданите конкурси и обективност на резултатите от тях.

- Въведе се **атестацията на магистратите** като задължителна предпоставка за придобиване на статут на несменяемост. Предвидената възможност при отрицателна атестация магистратите да бъдат освобождавани поради липса на необходимите качества за изпълнение на професионалните си задължения бе обявена за противоконституционна.
- Нерешен остана въпросът за въвеждане на **мандатност и ротация** при заемане на ръководни административни длъжности в органите на съдебната власт (чл. 125а). Принципът на ротация отпадна още при обсъждането на законопроекта в Народното събрание. Разпоредбата, предвиждаща мандатност, бе обявена за противоконституционна с мотива, че нарушава принципа за несменяемост на магистратите. В особеното мнение по решението на Конституционния съд се обръща внимание на обстоятелството, че несменяемостта на магистрата е предназначена да пази независимостта при осъществяване на дейността му, а не качеството му на ръководител.
- Регламентирана бе **квалификацията на магистратите**. Предвижда се създаването от 1 януари 2003 г. на **Национален институт на правосъдието** като публична институция, отговаряща за професионалното обучение на магистратите, съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията, съдебните служители и служителите в Министерството на правосъдието (чл. 35е). Обявяването на разпоредбата за създаване на института към министъра на правосъдието за противоконституционна оставя открит въпроса за неговия статут и ще забави практическото му изграждане.

Професионално обучение могат да провеждат и специализирани юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, с одобрение на Висшия съдебен съвет. Понастоящем единствената институция, успешно провеждаща обучение на действащи магистрати, е създаденият през 1999 г. като неправителствена организация Център за обучение на магистрати. Осъществяването на планираните промени следва да държи сметка за необходимата приемственост и стабилност в провежданото обучение. В бъдещите програми следва да се включи задължително обучение по прилагане на антикорупционното законодателство. В по-общ план обучението трябва да допринесе за утвърждаване в поведението на магистратите на ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и т.н

- Въведе се **задължение за всички магистрати да декларират доходите и имуществото** си както при назначаването им, така и всяка следваща година пред Сметната палата при условията и по реда на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемщи висши държавни длъжности* (чл. 135, ал. 2). Освен създаването на повече прозрачност изпълнението на това задължение ще играе ролята на възпиращ фактор срещу корупционно поведение, макар и главно от морално естество, както показва досегашната практика по приложението на закона.
- Регламентирана бе необходимостта от **етични правила за магистратите**, които се приемат от съответните съсловни организации и се утвърждават от Висшия съдебен съвет. Значението на тези правила се проявява в две насоки. На първо място те се вземат предвид при преценката дали кандидатът за съдия, прокурор или следовател отговаря на изискването да притежава необходимите нравствени и професионални качества, за да бъде назначен на съответната длъжност (чл. 126, ал. 2). На второ място нарушаването на правилата за професионална етика е въздигнато като основание за налагане на дисциплинарна отговорност на съответния магистрат (чл. 168, ал. 1, т. 3).

Постепенното въвеждане на някои от избраните мерки започна в края на 2002 г. и предстои да бъде преосмислено с оглед решението на Конституционния съд.

Като цяло трудностите, съпътстващи утвърждаването на статута на магистратите, произтичат от структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Трудно може да се установи еднакъв статут на съдии, прокурори и следователи поради различната им функция и правомощия. **Фактическият статут на съдиите, прокурорите и следователите е различен** и поради различната степен на прозрачност в политиката на подбор, назначаване и издигане в кариерата, както и поради различната йерархична зависимост. Във връзка с това е необходимо по-ясно и **диференцирано законодателно решение по отношение на независимостта, несменяемостта, отговорността и имунитетите**. До голяма степен това е възможно и в рамките на съществуващата структура, но всяка бъдеща промяна в нея ще рефлектира допълнително и върху открояване на различията в правното положение на съдиите, прокурорите и следователите.

Необходими са и мерки за **подобряване ефективността на дисциплинарните производства**. Наред с необходимостта от прецизиране на видовете дисциплинарни нарушения и наказанията за тях се обсъждат и различни предложения - за създаване от ВСС на **специализирано звено**, което да се занимава с корупцията в съдебната власт, за въвеждане на института на **независим прокурор**, назначаван от ВСС, който да не е подчинен на главния прокурор и да разследва престъпления, извършени от магистрати. Предлагат се и варианти относно органите - парламент, министър на правосъдието и т.н., които да създават такива звена и институти в контекста на предлаганите конституционни промени. За разлика обаче от дисциплинарните производства, при които съставът се определя измежду членовете на ВСС по жребий, по-труден за решаване е въпросът за съдебните дела срещу магистрати. Дискусионен е и въпросът трябва ли да се излъчи съдебен състав, който да разглежда дела срещу магистрати, и

кой би могъл да го излъчи.

- *Ограничаване на имунитетите срещу наказателно преследване*

Необходимостта от мерки, насочени към прецизиране на наказателната неотговорност и наказателната неприкосновеност на съдиите, прокурорите и следователите, продължава да бъде предмет на дискусия в правната общност и обществото. Ограничаването на имунитетите от наказателно преследване е въпрос, който се постави както от Европейската комисия в нейния *Редовен доклад за 2002 г. за напредъка на България в процеса на присъединяване*, така и от Групата държави срещу корупцията (GRECO) в доклада за България от май 2002 г. Този въпрос, типичен не само за България, но и за повечето страни в преход, се разглежда преди всичко в светлината на условията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Основните законодателни промени в тази насока се свързват с приетия от Народното събрание *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*, с който беше променена процедурата по снемане на имунитета на магистратите, като се предвиди предложението за снемане на имунитета да могат да се правят **за всички магистрати, включително за главния прокурор, и по предложение на една пета от членовете на Висшия съдебен съвет**. Тази промяна бе обявена за противоконституционна с мотива, че такова предложение може да прави само главният прокурор, защото само прокуратурата разполага с обвинителни функции за привличане към отговорност на лица, извършили престъпления. На тази теза може да се противопостави аргументът, че снемането на имунитета не е част от наказателното преследване, а само предпоставка за него.

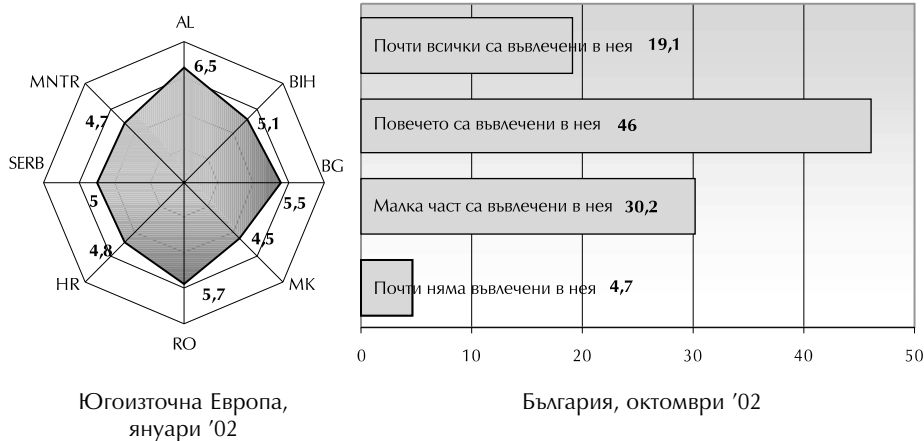
Все повече и в средите на самите магистрати се споделят мнения за **по-радикални ограничения на имунитета** - възможност за снемането му при всички видове престъпления, а не само при тежки умишлени, както е сега, и за въвеждане на **функционален имунитет**, т.е. неотговорност само за пряката работа на магистрата.

Трябва да се отбележи, че магистратският имунитет си остава преди всичко конституционен проблем и не може да бъде решен само с инициативи на съдебната власт или действия на правителството. А още по-малко с решение на Конституционния съд. Решението на въпроса за имунитетите и независимостта обаче не трябва да е самоцел, а наистина да допринесе за свободно от корупция ефективно правораздаване.

В.2.5. Съдебна администрация. Финансово осигуряване на съдебната система

Реформата в съдебната администрация, подобряването на материалната инфраструктура и на финансовото осигуряване на работата на съдебната власт могат да допринесат чувствително за противодействието на корупцията. Сегашната организация на работа на съдебната администрация, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде niskият бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват разследването и наказването на корупционни престъпления.

ГРАФИКА 19. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

С измененията в Закона за съдебната власт се урежда статутът на служителите в администрациите на органите на съдебната власт (съдебни служители). За назначаването на съдебни служители също се въвежда конкурсното начало, което предстои да бъде проведено на практика. С предстоящото въвеждане на вътрешни етични правила и механизми за тяхното спазване биха се повишили гаранциите за антикорупционно поведение на съдебните служители.

Предприетите законодателни изменения и практически мерки решават частично някои неотложни въпроси, но не са достатъчни за осъществяването на нов подход към администрирането на органите на съдебната власт, включващ **системи за управление на делата и документацията, личния състав, обективни критерии и прозрачност при разпределение на делата (а не по усмотрение) и преписките, надеждна информация за тяхното движение** и т.н. Утвърждаването на такъв подход е необходимо за премахване на предпоставките за неоправданото протакане на делата и корупционния натиск в работата на администрациите на органите на съдебната власт с частните лица, за съществено подпомагане на работата на магистратите и разтоварването им от административно-техническа работа и т.н. За тази цел е необходимо приемането на подзаконен акт, заместващ остарялата *Наредба №28* и съответстващ на промените в ЗСВ.

Макар че се провеждат семинари за обучение на съдебни служители и на обучители, е необходимо да се въведе система от мерки по отношение на **подбора и подготовката на съдебните служители**.

Привеждането на бюджета на съдебната власт в съответствие с нуждите ѝ и подобряването на материалната ѝ база са сред краткосрочните приоритети в *Стратегията за реформа на българската съдебна система*. По отношение на бюджета се предвижда Министерството на правосъдието и ВСС да създадат специализирано звено, което да изготвя и предлага годишния бюджет на съдебната система. С измененията в *Закона за съдебната власт* бе доразвит принципът за самостоятелността на бюджета на съдебната власт с оглед на нейната независимост - ВСС съставя проект на годишния си бюджет, който представя в МС за включване в *Законопроекта за държавния бюджет*, като МС няма право да го изменя, а само да изразява становище по него пред Народното събрание. Законодателната процедура по обсъждане и приемане на *Проектозакон на МС за бюджета на България за 2003 г.* породила открит конфликт между ВСС и магистратите, от една страна, и правителството, от друга, поради обстоятелството, че правителст-

вото е включило в законопроекта свой вариант за бюджет на съдебната власт, а не този, приет от ВСС. Мнението на магистратите е, че предложеният от МС бюджет на съдебната власт не осигурява необходимите финансови средства за нормалното ѝ функциониране и реформите, предвидени с измененията на ЗСВ.

Това развитие е пример за **липсата на работещи механизми за междуинституционална комуникация, за съгласуване на действията и предотвратяване на конфликти между институциите.**

Поради недостатъчното финансово осигуряване няма положително развитие и по отношение подобряването на материалната инфраструктура. По същите причини създаването на **специализирано звено за охрана** към Министерството на правосъдието съгласно измененията и допълненията на ЗСВ едва ли ще може в близко бъдеще ефикасно да осъществи предназначението си. Предвидените в закона негови функции освен охрана на всички съдебни сгради, осигуряване на реда в тях и охрана на съдии, прокурори, следователи и свидетели, включват съдействие на органите на съдебната власт при призоваване на лица, както и при съдебното изпълнение, съдействие за принудително довеждане на лица и други. Освен по-голямата сигурност, осъществяването на посочените функции би допринесло за ускоряване на разглежданите дела, както и за ограничаване на корупционните практики, упражнявани във връзка с това.

Запазването на лошите условия на работа и на магистрати, и на съдебни служители, липсата на необходимото материално-техническо оборудване и адекватна охрана ще продължат да бъдат фактор, влияещ за бавната работа на съдебната власт и благоприятстващ корупционно поведение.

В.2.6. Система за регистрация

Неефективната система за съдебна регистрация в България е един от факторите за високия ръст на корупцията в съдилищата. Съществуващите понастоящем регистри в България са преимуществено децентрализирани и се водят от съдилищата на хартиен носител. В отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи, които обаче нямат правно значение. С натрупването на все повече информация в регистрите тя става по-недостъпна, а оперирането с нея - по-бавно и дори невъзможно. Това на свой ред създава предпоставки за **силен корупционен натиск както във връзка с вписването на определени обстоятелства, така и по отношение на получаването на информация от регистрите.** Производството по регистрация на юридическите лица, осъществявано от фирмените отделения на съдилищата, е охранително, а не исково. Съдиите не разполагат с реална възможност да контролират законосъобразността на взетите решения, подлежащи на вписване - например за промени в ръководствата на търговски дружества. Организацията на работа във фирмените отделения е такава, че няма единни стандарти за бързината и надеждността на извършваните регистрация и вписвания, върху които могат да влияят и представителите на несъдебния състав (деловодителки). По мнението на лицата, участващи в регистърни производства, в редица съдилища съществува негласна тарифа на всяка подобна „услуга“. Тази ситуация, освен че е

пречка за нормалното развитие на бизнеса и оборота, мотивира трайната представа на общественото мнение за корупцията в съдебната власт.

За да отговори на нуждите на съвременния оборот, системата за регистрация следва да бъде централизирана, да се води на електронен носител и да дава възможност за вписвания и справки по телекомуникационен, електронен път в реално време. По този начин заинтересованите лица ще могат само за часове да доведат до знанието на третите лица нововъзникнали обстоятелства чрез вписването им, а третите лица ще могат да проверяват реалното състояние на регистъра практически едновременно с извършването на сделките, което ще ограничи до минимум възможността за неправомерни действия във връзка с регистрирането и получаването на определена информация.

Добри възможности за модернизиране на системата за регистрация и за ограничаване на възможностите за корупция в нея предлага замяната на съдебната регистрация с регистрация в **Централен регистър на юридическите лица** като публична институция (държавна агенция), създадена към централно ведомство (Министерството на правосъдието, Министерството на икономиката и т.н.). Учредяването на този Централен регистър ще бъде основа за изграждането на **Електронен регистърен център**.

В Централния регистър на юридическите лица могат да се обединят регистрационните данни за всички юридически лица на частното право и държавни предприятия (без политическите партии и синдикалните организации). Регистърът на юридическите лица може да се обедини с Централния регистър на особението залози. По този начин в един регистър ще се съсредоточи информацията за лицата и предоставените от тях обезпечения, като се избегне ненужното дублиране на информация в търговския регистър и регистъра за обезпеченията, с произтичащия от това потенциал за грешки и несъответствия. В по-дългосрочна перспектива би могло да се премине към обединяване на регистъра на юридическите лица с имотните регистри в Електронен регистърен център, но едва след приключване изграждането на национален електронен кадастър и обединяването на този кадастър в единна национална база данни.

Преминаването към Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център, както и включването в перспектива на имотния регистър, би имало силен антикорупционен ефект и би стеснило полето за нерегламентирани практики в работата на регистрите.