

**ПРОГРАМА
ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА
В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

София 2003

Настоящата *Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт* е разработена от водещи български юристи, включително магистрати, и е резултат от обединените усилия на влиятелни неправителствени организации, представители на държавни институции и експерти.

В хода на работата програмата беше предоставена на редица държавни институции, неправителствени организации, професионални сдружения, медии, експерти и граждани за мнения, препоръки и конкретни предложения за промени. Работен вариант на документа беше обсъден на работна среща с участието на представители на заинтересованите институции и организации.

Представената *Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт* е съобразена с голяма част от направените бележки и предложения и цели да стимулира по-нататъшната дискусия по разглежданите проблеми.

ISBN 954-477-107-7

© **Център за изследване на демокрацията**
Всички права запазени.

Център за изследване на демокрацията
ул. „Александър Жендов“ №5
София 1113
Тел.: (359 2) 971 3000
Факс: (359 2) 971 2233
E-mail csd@online.bg
www.csd.bg



СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	5
ПЪРВА ЧАСТ	
РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. ОБУЧЕНИЕ НА МАГИСТРАТИ И СЪДЕБНИ СЛУЖИТЕЛИ.....	8
I. РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА (СТРУКТУРАТА И УПРАВЛЕНИЕТО) НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ - КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВНИ, ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ.....	8
1. Общи положения.....	8
2. Предложения за реформи.....	11
2.1. <i>Организационни принципи, необходими за функционирането на съдебната власт.....</i>	<i>11</i>
2.2. <i>За професионално и недопускащо корупция управление на съдебната власт.....</i>	<i>15</i>
2.3. <i>Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите.....</i>	<i>18</i>
2.4. <i>Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт и другите институции, чиято дейност е свързана с функционирането на съдебната власт. Въвеждане на ефективна система на отчетност.....</i>	<i>22</i>
2.5. <i>Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт.....</i>	<i>24</i>
2.6. <i>Конституционно закрепване на извънсъдебни механизми, отнасящи се до основните права на гражданите и по-доброто функциониране на съдебната власт.....</i>	<i>27</i>
II. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.....	29
1. Общи положения.....	29
2. Цел на реформата. Необходимост от изграждане на принципно нова съвременна структура и организация на работата на администрацията на органите на съдебната власт.....	33
3. Предложения за реформа.....	33
3.1. <i>Предложения за усъвършенстване на нормативната основа.....</i>	<i>33</i>
3.2. <i>Необходими организационни промени за реформа в администрацията на органите на съдебната власт.....</i>	<i>35</i>
III. ОБРАЗОВАНИЕ, ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕСИОНАЛНА РЕАЛИЗАЦИЯ НА МАГИСТРАТИТЕ И СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ.....	37
1. Образование и обучение на магистрати.....	37
1.1. <i>Общо състояние и проблеми.....</i>	<i>37</i>
1.2. <i>Предложения за реформи.....</i>	<i>38</i>
2. Образование и обучение на съдебни служители.....	41

ВТОРА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС.....

ПРОЦЕС.....	44
1. Общи положения.....	44
1.1. Проблеми в материалното наказателно право.....	45
1.2. Проблеми в наказателно-процесуалното право.....	48
1.3. Проблеми в уредбата на изпълнението на наказанията.....	53
2. Цел на реформата.....	53
3. Предложения за реформа.....	54
3.1. Предложения за реформа в наказателното право.....	54
3.2. Предложения за реформа в наказателно-процесуалното право.....	56
3.3. Предложения за реформа в изпълнението на наказанията...60	

ТРЕТА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА ГРАЖДАНСКОТО ПРАВО И ПРОЦЕС.....

И ПРОЦЕС.....	61
1. Общи положения.....	61
1.1. Проблеми в областта на материалното гражданско право.....	62
1.2. Проблеми в областта на гражданското съдопроизводство.....	65
2. Цел на реформата в гражданското право и процес.....	68
3. Предложения за реформа.....	68
3.1. Промени в търговското право.....	68
3.2. Регистърна реформа.....	69
3.3. Измененията на уредбата в областта на трудовото право.....	70
3.4. Предложения за реформа на гражданското съдопроизводство.....	71

ЧЕТВЪРТА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС.....

ПРОЦЕС.....	78
1. Общи положения.....	78
1.1. Проблеми в сферата на административното материално право.....	79
1.2. Недостатъци в нормативната основа на административното процесуално право.....	83
2. Цел на реформата в областта на административното право и процес.....	86
3. Предложения за реформа.....	86
3.1. Предложения за реформа на административното право... 86	
3.2. Предложения за реформа на административното съдопроизводство.....	88

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	94
-----------------	----

УВОД

Съдебната реформа в България започва в началото на 90-те години като част от процеса на политически, икономически и социални преобразувания в хода на извършващия се преход към демокрация. На съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особеното място, което заема в системата на държавната власт, се отрежда изключително важна роля в успешното осъществяване на този преход и по-конкретно за утвърждаване на правовата държава чрез постигане на стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени въпроси на прехода. От напредъка в реформирането ѝ зависят до голяма степен успехът на присъединяването на България към Европейския съюз и бъдещото ѝ членство. Във връзка с това резултатите от реформирането на правната система и системата на съдебната власт се наблюдават и оценяват от множество международни организации и институции, както и от национални граждански организации и инициативи, в чиито основни инструменти се съдържат и предложения за по-нататъшното развитие на съдебната реформа:

- Европейската комисия чрез своите ежегодни Редовни доклади;
- *Коалиция 2000* (www.anticorruption.bg) - най-влиятелната антикорупционна инициатива в България, чрез своя План за действие срещу корупцията „Чисто бъдеще“ и подготвяните от 1999 г. насам годишни Доклади за оценка на корупцията (в частта им, отнасяща се до правно-институционалната и съдебната реформа във връзка с оценката на състоянието и динамиката на корупцията) и корупционните индекси като основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията, чиито стойности се актуализират на всеки три месеца на основата на данни от емпирични изследвания;
- *Инициативата за съдебна реформа* (www.csd.bg/jri), която обединява усилията на утвърдени български професионални сдружения и неправителствени организации, ангажирани с проблемите на съдебната реформа, представители на държавни институции, в разработената през 1999-2000 г. *Програма за развитие на съдебната реформа в България* и своите последващи инициативи;
- Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на института „Отворено общество“ чрез докладите относно капацитета на съдебната власт в страните-кандидатки (www.eumar.org);
- Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите (www.abanet.org/ceeli) чрез разработения *Индекс на съдебната реформа* на основата на оценка на

комплекс от фактори и критерии;

- Програмата за развитие на ООН (ПРООН) България чрез проектите „Цялостен преглед на системата на административното и търговското правосъдие в България“ (1 юни 2002 - 31 март 2003) и „Усъвършенстване на правосъдната система по отношение на малолетните и непълнолетните лица“ (октомври 2002 - март 2004), осъществявани в партньорство с Министерството на правосъдието на България (www.undp.bg/bg/projects/projects.php);
- Изследванията и стратегията на Световната банка за подпомагане на България, в частта ѝ за правната и съдебната реформа и за борбата с корупцията (www.worldbank.bg).

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

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

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

Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт е разработена от водещи български юристи, включително магистрати, и е резултат от обединените усилия на влиятелни неправителствени организации, представители на държавни институции и експерти за подпомагане и успешно осъществяване на съдебната реформа в България. Тя доразвива предложенията, отразени в *Програмата за развитие на съдебната реформа в България*, редица положения от прави-

телствената *Стратегия за реформиране на българската съдебна система* и мерките, предложени в рамките на различни граждански антикорупционни инициативи в България и международни инструменти за наблюдение и оценка на съдебната реформа в България, като акцентира върху мерките за предотвратяване и противодействие на корупцията в съдебната власт. В разработването на програмата са взети предвид резултатите от проведените социологически изследвания във връзка със съдебната реформа, промените в Конституцията и корупцията в съдебната власт - изследването на НЦИОМ при Народното събрание, проведено през периода юли-август 2002 г. по темата „Предложения за промени в Конституцията на Република България“¹, и проучването на тема „Корупция и антикорупция: гледната точка на магистратите“, осъществено през април-май 2003 г. от социологическа агенция „Витоша рисърч“ в рамките на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*².

В *Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт* се очертават параметрите за комплексно решаване на проблемите в съдебната власт и за радикална промяна с дългосрочни цели. Конкретните мерки и предложения в краткосрочен план също са част от този широк контекст и са съобразени с неговата основна цел: действаща, стабилна, некорумпирана съдебна власт като най-ефективно средство за утвърждаване на правовата държава и възпиране на корупцията в обществото.

Все повече се налага необходимостта решаването на проблемите в съдебната власт, в т.ч. осъществяването на антикорупционните мерки, да се извърши на основата на съгласие между политическите сили в страната, от една страна, и между политическите сили и гражданското общество, от друга, и с активното участие на всички органи на съдебната власт. Подписаната от парламентарно представените политически сили на 2 април 2003 г. *Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система* би могла да се превърне в добро начало на процеса на търсене на широк, реален консенсус за постигане на декларираните цели на съдебната реформа.

Настоящата програма цели да подпомогне този процес и да допринесе за постигането и на обществено-политически консенсус както по основните насоки и принципи, така и по конкретните неотложни мерки и дългосрочни цели на съдебната реформа.

¹ Изследването е проведено в рамките на Пети кръг от изследователския проект „Експертно мнение на българските юристи“ и съдържа експертни оценки от 120 юристи - депутати, правни експерти, съдии, адвокати, юрисконсулти, прокурори, следователи и преподаватели.

² Проучването обхваща 454 магистрати от цялата страна. Отделните респонденти, участвали в изследването, са подбрани случайно в рамките на три основни квоти: съдии - 179, прокурори - 126 и следователи - 149.

ПЪРВА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. ОБУЧЕНИЕ НА МАГИСТРАТИ И СЪДЕБНИ СЛУЖИТЕЛИ

I. РЕФОРМА В ОРГАНИЗАЦИЯТА (СТРУКТУРАТА И УПРАВЛЕНИЕТО) НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ - КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВНИ, ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ

1. Общи положения

В дебата за неосъществените или неосъществимите предложения за реформиране на съдебната власт в посока към по-ефективно противодействие на корупцията все по-често като главна пречка се сочи съществуващият конституционен модел, регулиращ най-важните проблеми на структурата, организацията, принципите на работа и функциите на съдебната власт.

Наред с това се проявява и тревожната тенденция в рамките на съдебната власт да се прехвърля отговорността за разпространението на корупцията от едно към друго нейно звено, което говори за наличието на сериозни проблеми в разбирането за мястото и ролята на отделните звена и взаимоотношенията между тях.

Тенденцията да се прехвърля отговорността от едно към друго звено на съдебната власт се проявява и при оценките на етапите на наказателното и гражданското производство. Всеки четвърти **съдия** декларира, че корупцията е най-широко разпространена в стадия на предварителното производство, а всеки пети - при полицейското разследване. Обратно -

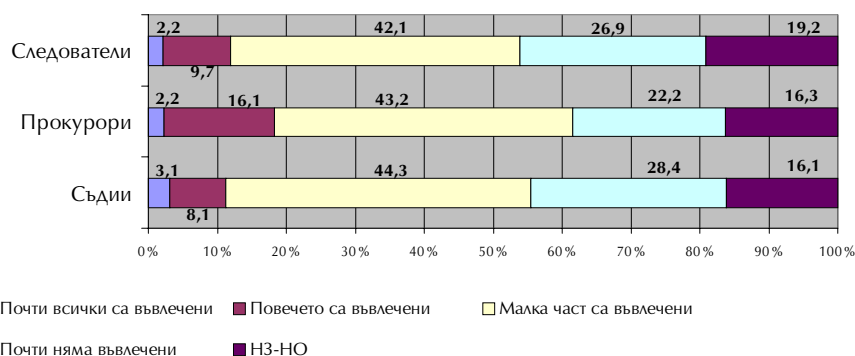
прокурорите и следователите посочват съдебната фаза като основна част от наказателното производство, в която са съсредоточени корупционните практики.

Досегашната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тези усилия са показателни за необходимостта от **комплексен подход**, включващ конституционно-

ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ОТДЕЛНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)

Магистрат	Разпространение на корупцията сред: (Относителен дял на отговорите „Почти всички и повечето са“)		
	Съдии	Прокурори	Следователи
1. Съдия	2.8	17.4	19.0
2. Прокурор	11.9	7.9	10.3
3. Следовател	20.8	28.2	4.7

Източник: Система за мониторинг на корупцията (СМК) на Коалиция 2000

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)


Източник: СМК на Коалиция 2000

правни, законодателни, организационни и институционални реформи. При такъв подход само **общите проблеми на структурата, принципите и функциите на съдебната власт ще подлежат на конституционна уредба**, докато тяхното детайлно развитие следва да бъде предмет на законодателно регулиране в рамките на съответния конституционен модел.

Наред с това до голяма степен въпросите, отнасящи се до въвеждането на стандарти за срочност и качество, на съответ-

ни степени на прозрачност и публичност в работата на съдебната власт, въвеждане на ефективни мерки за противодействие на корупцията общо и в отделни звена на съдебната власт, усъвършенстване на критериите за професионален подбор и периодично атестиране, повишаване ефективността на дисциплинарните производства срещу магистрати и т.н., могат да бъдат решавани по законодателен път и при настоящия конституционен модел.

Експертни мнения за съдебната реформа

На проведено през периода юли-август 2002 г. изследване по темата „Предложения за промени в Конституцията на Република България“ са получени експертни оценки от 120 юристи - депутати, правни експерти, съдии, адвокати, юрисконсулти, прокурори, следователи и преподаватели. Най-често изказваните предложения за промени засягат съдебната власт - например:

- за ограничаване решенията на прокуратурата със съдебен ефект (66,4 %);
- за ограничаване на имунитета на магистратите само за действията им в съда (69,2 %);
- за въвеждане на мандатност за магистратите ръководители (86,7 %);
- за разумно ограничаване на абсолютната несменяемост на магистратите (80,6 %);

- за въвеждане на двуинстанционно производство за някои категории граждански и наказателни дела (73,3 %).

Анкетираните поставят акцент и върху необходимостта от съкращаване на съдебния процес по отношение на всички дела, както и от промени в работата и устройството на Висшия съдебен съвет.

Същевременно мненията относно **отделянето на прокуратурата и следствените органи** от съдебната власт са разделени почти поравно на одобряващи и неодобряващи.

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

Въпросите за структурата на съдебната власт предизвикват противоположни мнения и оценки - от обосноваване на необходимостта от запазване на статуквото на всяка цена до аргументиране на различни варианти на реструктуриране, някои от които изискват сериозни конституционни промени, при това от Велико Народно събрание (ВНС), съгласно решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г.

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, и още по-малко проблема с корупцията, от тяхното извършване или неизвършване зависи до голяма степен съдържанието на решенията, които следва да бъдат приети по отношение на управлението, функциите и организационните принципи на съдебната власт. Поради тази причина една дългосрочна програма за противодействие на корупцията в съдебната власт следва да отчита дебатите възможности за структурни промени, по-малко или повече отдалечени в бъдещето. В *Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт* конкретните мерки и предложения са съобразени в краткосрочен план - с настоящата структура на съдебната власт, а в дългосрочен - с формулираните възможни варианти за структурни промени.

*Експертни мнения за конституционни промени
по отношение на съдебната власт*

Макар 71,1% от анкетирания юристи да застават зад необходимостта от промени в *Конституцията*, почти 40% от тях смятат, че поправки в *Конституцията*, засягащи съдебната власт, не са необходими с аргумента, че „не *Конституцията* пречи на съдебната власт, а слабата работа и корупцията сред част от магистратите“.

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

В краткосрочен план при запазване на настоящата структура на съдебната власт следва да се предприемат предложените по-долу мерки - конституционно-правни, законодателни и организационни, относно управлението на съдебната власт, институционалното развитие и укрепване на отделните структурни звена - съд, прокуратура и следствие, основните им функции и организационни принципи, как-

то и за децентрализация на прокуратурата.

В по-дългосрочна перспектива се предлагат на дискусия и два алтернативни варианта за конституционни промени в настоящата структура на съдебната власт, които съгласно цитираното решение на КС може да извърши само ВНС:

2. Предложения за реформи

2.1. Организационни принципи, необходими за функционирането на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията в съдебната власт е необходимо да бъдат прецизирани по конституционен и законодателен път основните организационни принципи, върху които тя се изгражда и функционира - **независимост** на съдебната власт, **имунитет** и **несменяемост** на магистратите, **мандатност** и ротация на магистратите на ръководни позиции. Следва обаче да се има предвид, че **преосмислянето на организационните принципи до голяма степен е обусловено от избора на вариант за реструктуриране на съдебната власт като цяло и от мерките за децентрализация на прокуратурата в частност**. Необходимо е да се държи сметка, че промяната на някои от тези принципи (имунитет, независимост) преди останалите реформи би могла да създаде нови рискове, условия за нерегламентиран натиск и нестабилност.

- Конституционният принцип за **независимост** на съдебната власт следва да се запази, но не като самоцел и неотговорност, а като предпоставка за пълноценно осъществяване на нейните основни задачи по осигуряване на законосъобразност и справедливост, защита на правото и на правата. Това означава въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпирание и баланс) на властите. Липсата на достатъчно такива механизми в съществуващия модел, включително в неговата конституционна рамка, е една от причините независимостта да се интерпретира като недосегаемост. Затова целта на предложените варианти за промени в управлението и структурата на съдебната власт, на прокуратурата и следствието, за прецизиране на техните правомощия и за предефиниране на основните организационни принципи е да се предотвратят възможностите за концентрация на власт и злоупотреби с правомощия, като се установи баланс на властите, без да се засегне същността на принципа за независимост.
- Предложенията за реформи разглеждат принципа за независимост на съдебната власт в контекста на **принципа за разделение на властите** и взаимоотношенията между тях. Аргументи в този смисъл се съдържат в решение №1 от 14.01.1999 г. на Конституционния съд. В него се обръща внимание на „необходимата връзка между законодателната и изпълнителната власт“, като се изтъква, че „разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив - трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпирание, които са заложили в Конституцията“. В този контекст се предлага да се обмисли въвеждането чрез конституционна промяна на **избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор от Народното събрание**

с мандат по-дълъг от четири години. Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снемане на имунитета им само при строго определени в та условия и ред. Логическо продължение на тази идея би било закрепването на възможността председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главният прокурор да могат да отговарят на парламентарни питання при изрично уредени случаи и ред. По този начин, без да накърнява независимостта на съдебната власт, Народното събрание би могло да играе важна роля в постигането на баланс и взаимен контрол между властите.

- Във връзка с независимостта на съдебната власт в контекста на разделението на властите особено значение има и проблемът за **статута и структурата на прокуратурата**. Още повече че по въпроса дали сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата благоприятства развитието на корупцията в нея, мненията на магистратите са противоположно разделени - докато голяма част от тях (съдии и следователи) отговарят положително, прокурорите застъпват диаметрално противоположно становище.

При всички случаи добре обмислени мерки за разумна **децентрализация на прокуратурата** са необходими и възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение

на устройствения закон. Сегашният централизиран и йерархичен модел на прокуратурата не е предопределен от *Конституцията*, чиито разпоредби не биха били накърнени при законодателно ограничаване на възможностите за намеса на главния прокурор и висшестоящите прокурори в работата на нисшестоящите. Чрез законодателни и съответни организационни и структурни промени е възможно и необходимо: да се създадат гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на съответната прокуратура (писмена форма на инструк-

Влияние на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея общо според магистратите (%)

	%
Да	20.5
По-скоро да	24.7
По-скоро не	27.1
Не	20.3
Не знае/Не отговорил	7.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Влияние на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея по групи магистрати (%)

	Да	По-скоро да	По-скоро не	Не	НЗ/НО
Съдия	26.3	29.1	27.4	8.4	8.9
Прокурор	5.6	10.3	30.2	50.0	4.0
Следовател	26.2	31.5	24.2	9.4	8.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

циите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие и т.н.); да се прецизират основанията за дисциплинарна отговорност на конкретния прокурор за решаването на конкретни преписки и дела; да се „прикрепят“ прокуратурите към съответните съдилища; да се установи мандат за административните ръководители на прокуратурите не по-дълъг от три години. Необходимостта от комплексни мерки се налага поради обстоятелството, че някои от предлаганите гаранции и сега са закрепени законодателно, но невинаги се реализират. Например задължителна писмена форма на указанията и възможността да се възразява срещу тях не са достатъчна бариера пред незаконосъобразната практика на указанията в устна форма, разпространена преди всичко поради правомощията на главния прокурор и ръководителите на съответните звена на прокуратурата да правят предложения за назначаване, освобождаване, преместване, понижаване или повишаване на отделните прокурори.

Към търсените корективи по пътя на конституционни промени се отнася идеята за въвеждане на институцията на **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** (по подобие на американския модел на независимия прокурор) извън системата на прокурорската институция. Тези лица следва да бъдат избирани от НС за изпълнение на определени функции (напр. **за разследване на вътрешна корупция в съдебната власт**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрат. Техните правомощия следва да включват разследване, повдигане и поддържане на обвинението по точно определени в Конституцията случаи.

Доколкото понастоящем главният прокурор не е отговорен пред никого, а отчетността му, включително пред Народното събрание, зависи единствено от собствената му добра воля и желание, е наложително в *Конституцията* да се въведе принципът на **периодична отчетност, а също и по конкретен повод на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да иска снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.

- По отношение на **имунитета** конституционното решение трябва да отразява общо преразглеждане на въпроса за имунитетите, предоставени на много по-широк кръг лица (народни представители, конституционни съдии, лица, заемащи висши държавни длъжности). Наред с това ограничаването на имунитета на магистратите посредством трансформирането му във **функционален** (т.е. само за действията им по служба, а не за лични действия и действия извън пряката им дейност) не следва да се предприема самостоятелно и изолирано от останалите реформи. Всяко прибързано решение, ако не се съпътства от комплексни гаранции и добре обмислени процедури и механизъм, би могло да доведе до обратен ефект - необосновано преследване, натиск, очерняне, възпрепятстване на функциите по правораздаване и разследване и т.н. Във връзка с това внимание заслужава и мнението на магистратите, които в по-голямата си част (49,3%) не смятат, че преминаването към функционален имунитет ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт, срещу 37,2% в полза на такова решение и 13,4%

без позиция по този въпрос.³

Бъдещото конституционно решение относно разширяване кръга на лицата, които могат да правят мотивирано искане за **снемането на имунитет** на магистрат, следва да включва разумно определен брой членове на Висшия съдебен съвет, както и да се обвърже с евентуалното въвеждане на фигурата на **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** или екип от такива длъжностни лица извън йерархичната система на прокуратурата в сегашния ѝ вид. По този начин ще се преодолее не само монополът на главния прокурор да инициира снемане на имунитет, но и върху обвинителната функция и наблюдаването на разследването впоследствие. В изпълнение на конституционния принцип за равенство на всички пред закона е необходимо и конституционно решаване на въпроса за имунитета на главния прокурор, с което да се преодолее представата за неговата недосегаемост.

Предвиждането на по-висок кворум за снемане на имунитет следва внимателно да се прецени.

- Необходимо е да се коригира принципът на абсолютна **несменяемост**. В *Конституцията* следва да се определят общите параметри, съдържанието и корективите на несменяемостта, които да се конкретизират на законово равнище като ясни критерии и правила заедно с конкретните условия за придобиване и загубване статута на несменяемост. Предложението е той да се запази само за магистратите, ефективно работещи в органите на съдебната власт (т.е. тя да не важи за времето, в което те заемат някакви изборни длъжности като народен представител, кмет, или ползват отпуск), като се удължи срокът и се повишат изискванията за придобиване на този статут и се предвиди по-голям кворум за отнемането му. Необходимо е да се регламентира изрично и принципът, че несменяемостта не означава несменяемост на ръководната длъжност, която се заема.
- Да се въведе като конституционен принцип **мандатност** на председателите на съдилищата, съответно на ръководителите на отделните прокуратури и следствени служби, по подобие на принципа за мандатност на председателите на висшите съдилища и главния прокурор. Предложението е за не по-дълга от 4-5 години продължителност на мандатите. Периодичната смяна на ръководния подход би осигурила прегради срещу възможното „израждане“ на психическата нагласа на безсрочния ръководител и срещу установяването на трайни корупционни практики, би стимулирала положително стремежите на по-широк кръг магистрати към ръководни постове. Заслужава да се обмисли и предложението за въвеждане на **специално производство за предсрочно прекратяване на мандат**, материално-правните основания за което ще следва да се определят в *Конституцията*.

³ Източник: СМК на Коалиция 2000

*Ограничаване на абсолютната несменяемост и
въвеждане на мандатност*

„Най-одобряваните предложения за поправки са тези за ограничаване на абсолютната несменяемост на магистратите и въвеждане на мандатност за магистратите ръководители. Това са поправки, замислени като средство за борба срещу корупцията в съдебната система и за избягване на политическите назначения в съда. Фактът, че те са подкрепяни от над 80% от анкетираните юристи, има характер на признание, че съществуват подобни действия в съдебната система и че трябва да се вземат сериозни превантивни мерки... Голяма подкрепа среща и предложението за ограничаване на имунитета само за действията на магистратите в съда. Това предложение също цели да се избегне чувството за ненаказуемост от страна на магистрати и депутати.“

Източник: *НЦИОМ при Народното събрание*

- Следва да се обърне специално внимание на отношенията на йерархия в отделните системи - контролът на висшестоящите магистрати по отношение на стоящите на по-нисши нива следва да се изразява само в общи методически указания, а не в пряка намеса за решаване на делата или нерегламентиран натиск, упражняван от висшестоящи магистрати по отношение на нисшестоящи.
- Да се преразгледа въпросът за инстанционността на съдебното производство, като се въведе двуинстанционно производство за определени или за всички категории наказателни и граждански дела. Детайлната уредба е предмет на наказателното и гражданското процесуално право, поради което конкретните предложения се съдържат в част втора и трета от настоящата програма.

2.2. За професионално и недопускащо корупция управление на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията е необходимо оптимизиране на управлението на съдебната власт, както и разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС) като орган на съдебната власт, който определя състава и осъществява организацията ѝ, и Министерството на правосъдието (МП) като орган на изпълнителната власт.

На Висшия съдебен съвет са предоставени основните представителни и консултативни функции в съдебната власт, както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система. В неговата дейност има сериозни недостатъци, някои от които са предопределени от конституционното решение за състава, задълженията и правомощията му. Други обаче подлежат на корекция в рамките на съществуващия конституционен модел.

Тези недостатъци най-общо се дължат на непрозрачност (вкл. и по отношение структурите на самата съдебна власт), инцидентност, липса на ясни процедури за някои дейности и на адекватни вътрешни

правила за работата му, нисък административен капацитет, липса на двупосочна връзка със структурите на съдебната власт.

Мерки за институционално укрепване на ВСС

- развиване на капацитет за осъществяване на функциите по управление на съдебната власт - стратегия, кадрова политика, вкл. подбор, назначения, атестиране, придобиване и отнемане на статута на несменяемост на магистрати, финанси;
- приемане на стройна система от **правила и норми** за функционирането на съдебната власт и нейното управление, включително за противодействие на корупцията;
- утвърждаване на **публичност и прозрачност** в работата му;
- детайлизиране на правомощията му във връзка с дисциплинарните производства срещу магистрати и прилагането им в пълен обем;
- изграждане на информационна система за контрол и координация;
- усъвършенстване на вътрешните правила за работата му, включително процедурите и реда за вземане на решения;
- утвърждаване на отношения на диалог и сътрудничество с изпълнителната и законодателната власт, особено във връзка с решаване на проблеми на съдебната власт;
- съобразяване на статута и реда за формиране на състава на ВСС с евентуалните временни корективи и бъдещи промени в структурата на съдебната власт.

Възможните промени относно **статута на ВСС, правомощията и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат внимателно обмислени и съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт. В тази насока заслужават внимание и по-нататъшно обмисляне следните предложения:

- **Възможността членовете на ВСС да бъдат избирани само от звената на съдебната власт**, които номинират и член от своя състав за председател, като изборът му се провежда от Народното събрание, пред което той се отчита периодично и по конкретен повод. Предлаганата конструкция е във връзка с формулираното предложение за избор на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор от Народното събрание. По този начин, макар да се елиминира парламентарната квота при определяне на състава на ВСС, се запазва ролята на парламента в постигането на баланс и взаимен контрол на властите. Редица магистрати застъпват становището, че ако се запази парламентарната квота, изборът ще следва да се провежда с квалифицирано мнозинство.

Преобладаващият брой магистрати признават необходимостта от реформи във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебна-

та власт (61,2%). Към необходимите реформи се сочат промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на ВСС, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарните производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

НЕОБХОДИМИ ЛИ СА РЕФОРМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, С ЦЕЛ ПО-ЕФЕКТИВНА БОРБА С КОРУПЦИЯТА В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ?

	%
Да	61.2
Не	30.2
Не знае/Не отговорил	8.6

Източник: СМК на Коалиция 2000

• Трансформиране на **Висшия съдебен съвет в постоянно действащ орган** в по-малък състав с цел да се осигури по-голяма оперативност и ефективност в дейността му. Аргументите в полза на това предложение са, че при сега съществуващия модел (заседание веднъж седмично) заседателното време в огромната си част се използва за решаване главно на кадрови въпроси, а не и за другите сериозни проблеми, пред които е изправена правораздавателната система. В крайна сметка от това страда и самият процес на подбор на кадрите - недостатъчното време не позволява проучване на кандидатурите и на практика всяко предложение на председател на окръжен съд се гласува такова, каквото е

КАКВИ РЕФОРМИ СА НЕОБХОДИМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ?

	Да (%)
Промяна в начина на формиране на Висшия съдебен съвет	60.8
Утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на Висшия съдебен съвет	54.0
Разширяване на правомощията му/развиване на капацитета му при воденето на дисциплинарни производства срещу магистрати	37.4
Укрепване на административно-управленския капацитет на Висшия съдебен съвет	19.1
Изграждане на информационна система за контрол и координация	48.2
Друго	4.3
Не знае/Не отговорил	0.0

Източник: СМК на Коалиция 2000

направено. Съображенията срещу такава промяна обръщат внимание на обстоятелството, че най-добрите магистрати няма да се откажат от работата си, за да станат членове на ВСС и да се ангажират постоянно само в неговата работа, на опасността от дисквалифициране членовете на ВСС като магистрати, на бюджетни причини, на опасността от дублиране на правомощия с тези на МП, на риска от задълбочаване на изолацията на съдебната власт от останалите две власти, както и от бюрократизиране на нейното управление и т.н.

Безспорно обаче са необходими промени в статута на самите членове на ВСС, които следва да не са зависими от своите ръководители

и да отстояват принципни и задълбочени позиции в своята работа.

- **Контролните правомощия** на ВСС да се развиват и в посока на съдържателната работа на съдебната власт, като се обърне особено внимание на правото му да отправя препоръки, включително до ВКС за приемане на тълкувателни решения, когато това се налага, с оглед уеднаквяване на практиката по правоприлагане.

Във връзка с необходимата координация по управлението и гарантиране независимостта на съдебната власт е от особена важност да се утвърди модел на взаимодействие и разграничение на съдебната и изпълнителната власт на основата на взаимодействие и разграничение между техните административни органи. Правомощията на ВСС следва да се концентрират в сферата на управление и ръководство на съдебната власт. Разширяването им извън тази сфера би довело до дублиране на функциите на ВСС и МП и в крайна сметка би направило една от двете институции излишна. Същевременно укрепването на независимостта на съдебната власт изисква внимателно прецизиране на функциите на ВСС и Инспектората при МП, на взаимодействието между тях, както и ограничаване на управленските правомощия на изпълнителната власт, т.е. на Министерството на правосъдието по отношение на съдебната власт, до осигуряване на организационните и материалните условия, необходими за ефективното ѝ функциониране (проверки по движението на делата, неоснователни забавяния, ненужни връщания и други, при абсолютна ненамеса по същността на делата, по подпомагане на допълнителната квалификация на кадри, по управление и поддръжка на сградния фонд, обезпечаване на дейността с материали и оборудване, осигуряването на охрана и т.н.).

2.3. Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите

За създаване на **трайна антикорупционна среда при функционирането на съдебната власт** са необходими не само промени за демократизиране на администрирането ѝ, но и мерки за:

- повишаване отговорността на отделните магистрати;
- прецизиране на достъпа до магистратската професия;
- развитие на квалификацията и засилване на обществения контрол;
- въвеждане на изборност и мандатност на ръководните длъжности в съдебната власт;
- прецизиране правомощията на ВСС;
- поставяне на конкурсите за достъп до магистратурата на ясни критерии, изключващи нерегламентирани действия;
- регламентиране на професионалната квалификация на магистратите;
- усъвършенстване на процедурата за налагане на дисциплинарни

наказания на магистрати, включително въвеждане на опростени процедури за определени случаи.

В полза на такива промени се застъпват голяма част от интервюираните магистрати.

Много важно в това отношение е за конкурсите при постъпване в

съдебната власт, както и за атестациите на магистратите преди придобиване на статут на несменяемост и при повишаване в длъжност или ранг, ВСС да организира и следи за стриктното и прозрачно/некорупционно прилагане на новите правила. В противен случай те биха се обезсмислили и биха служили само за фасада на реформата.

Необходимо е потясно обвързване на **правилата за професионална етика**, които са вече приети или предстои да бъдат приети от професионалните съсловни

организации и утвърдени от ВСС, с изискванията за професионализъм, с дефинирането на нарушенията и съответните, законодателно установени, механизми за контрол и дисциплинарни процедури.

В закона следва също така да е определено **естеството на „трудо-вото“ правоотношение** на магистратите - трудово или служебно, и кой е работодателят, с оглед осигуряване защитата на магистратите при евентуални трудови спорове и разрешаване на възникналите в тази връзка в последните години спорове в практиката и в съдебната теория.

2.3.1. Критерии за назначаване и подбор на магистрати

Сериозна реформа е необходима по отношение кадровата политика в съдебната власт - както при началното избиране, така и при израстването на място и в йерархичен план, включително за осигуряване на известен баланс в представителството на двата пола в общия дял на магистратите. Съществуващата сега широко разпространена практика да се внася единствено предложение (да се издига само една кандидатура) от председателя на съответния съд или прокуратура нерядко води до субективизъм, прояви на лобизъм и други нерегламентирани действия. Затова би следвало:

МЕРКИ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ ПРЕДПРИЕМАТ, ЗА ДА СЕ ОГРАНИЧИ КОРУПЦИЯТА В СИСТЕМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

	Да (%)
Да се повишат възнагражденията на магистратите/на съдебните служители	69.4
Да се въведат по-строги критерии при подбора на магистратите	68.7
Да се направят промени в структурата на съдебната власт и се създадат по-широки възможности за отчетност, осъществяване на контрол и налагане на санкции	35.0
Да се въведе периодична атестация и професионалното развитие на магистратите да се обвърже с резултатите от нея	32.8
Да се въведе ефективна система за повишаване на професионалната квалификация на магистратите	33.9
Да се насърчават магистратите да съобщават на обществото открити от тях нередности в работата	25.1
Друго	4.4
Не знае/Не отговорил	0.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

- **конкурсният принцип** да е единствен при заемането на длъжност в по-висока инстанция или при преместването на друга работа или населено място. Началото беше поставено с проведения в края на 2002 г. пръв централизиран конкурс за назначаване на младши съдии на основата на Временни правила, издадени от ВСС. Приетата от ВСС *Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати* предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат и следва да бъде последователно и обективно прилагана. За да се постигнат максимална обективност, прозрачност и стабилност в тази сфера, е необходимо конкурсното начало и гаранциите за неговото спазване да се предвидят в закона;
- на кандидатите за работа в системата на съдебната власт трябва да се правят сериозни проучвания, включително прегледи за психическа устойчивост, характерови особености, с оглед да се предотвратят различни форми на зависимост или прояви на негативни особености на характера (внушаемост, лабилност и др.), както и да се отчита наличието на родствени и други връзки и интереси, когато това би могло да доведе до конфликт на интереси или привилегии.

2.3.2. Механизми за контрол върху дейността на магистратите. Атестация

Ефективното правораздаване зависи в най-голяма степен от компетентността и професионализма на магистратите, но това в никакъв случай не изключва контрола върху тяхната дейност. Инстанционният контрол върху съдебните актове не е достатъчен за постигане на трайно усъвършенстване на правораздавателната система и не допринася достатъчно за повишаване компетентността и квалификацията на магистратите. Поради това е наложително да се създадат и започнат да функционират ефективно механизми за контрол върху дейността на магистратите извън инстанционния контрол върху решенията.

- Необходимо е да се разшири уредбата на въведеното с измененията в ЗСВ от 2002 г. **атестиране**, като се създаде постоянно действащ орган към Висшия съдебен съвет - Комисия по атестирането, който да извършва текуща оценка за работата на магистрата на всеки две години, както и при изтичане на срока за несменяемост и при номиниране за повишаване в ранг, заплата и длъжност. Съставът на комисията (брой на членовете, от кои професионални среди те ще бъдат подбрани), както и механизмът за нейното конституиране, който да гарантира независимостта ѝ, следва да бъдат ясно и стабилно уредни в закона.⁴

⁴ Подобно законодателно решение за оценка на дейността на магистратите като механизъм за осъществяване на обществен и професионален контрол върху съдебната система има във Франция, Италия и други европейски държави

Процедура по атестиране (предложение)

Началото на процедурата по атестация на магистрат се поставя с провеждане на интервю от съответния орган по чл. 30 от ЗСВ с атестирания магистрат. След това органът по чл. 30 изготвя писмено становище, в което описва дейността на магистрата, прави обща оценка за него, изброява функциите и дейностите, с които е способен да се справи и определя, ако е необходимо, нуждите от допълнително обучение. Към становището се прилага и изготвено писмено изложение от самия магистрат, в което той описва дейността си, вида на делата, които е разглеждал, формите на обучение, през които е преминал.

Магистратът след запознаване с оценката за професионалната си дейност, изготвена от органа по чл. 30 от ЗСВ, може да сезира комисията, ако възразява срещу тази оценка, в определен в ЗСВ разумен срок. Ако случаят го изисква, комисията назначава служебна проверка на оценката. Комисията може да назначи такава проверка и винаги, когато с оглед конкретните обстоятелства възникне основателно съмнение в обективността и обосноваването на оценката. Тя обявява горните документи, представляващи атестацията, на магистрата. Той може да подаде възражение пред ВСС. ВСС с решение потвърждава или изменя атестацията.

Обявената от комисията окончателна атестация се прилага към служебното досие на магистрата. Дейността на лицето като младши съдия (прокурор) би следвало да се атестира по общия ред и при положителна оценка да бъде предложено за районен съдия.

Необходимо е да се предвиди подходяща процедура за атестиране и на следователите, ако следствието остане част от съдебната власт.

- Всички решения относно професионалната кариера на магистратите, включително атестирането им, следва да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ. В този смисъл е и *Препоръка № R/94/12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до страните-членки относно независимостта, пълноценната изява и ролята на съдиите* от 13 октомври 1994 г. Необходимо е в ЗСВ като **критерии при оценката и атестацията** на магистратите да се включат следните **показатели**:
 - компетентност, изразяваща се в: качество на работата, брой на приключени дела, експедитивност;
 - почтеност, високи морални качества и интегритет;
 - опит, основаващ се на стажа и квалификацията;
 - стремеж към професионално усъвършенстване чрез допълнителни специализации.

2.4. Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт и другите институции, чиято дейност е свързана с функционирането на съдебната власт. Въвеждане на ефективна система на отчетност

Безспорна е ролята на вътрешните контролни механизми за превенция и разкриване на корупционни действия в съдебната власт. Това важи и за институциите, чиято дейност е свързана с работата на съда, следствието и прокуратурата - адвокатура, МВР, тъй като корупционните практики в тези институции могат да „внесят“ корупция в съдебната власт или да създават трудно разкриваема „верижна“ корупция.

Внимание заслужава фактът, че магистратите поставят „липсата на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции“ на четвърто място сред факторите, които влияят за разпространение на корупцията в съдебната власт.

В по-голямата си част магистратите смятат, че създаването на **специализирани звена** в структурата на Върховната касационна прокуратура (ВКП), в съда, в следствието и в МВР за разследване на сигнали за вътрешна корупция и тяхното утвърждаване ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт.

За ограничаване на вътрешната корупция в съдебната власт, както и за противодействие на различните форми на „верижна“ корупция са препоръчителни следните мерки:

- Създаване на **специални звена** към

ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

Ниските възнаграждения на магистратите/съдебните служители	55.3
Моралната криза в периода на преход	43.2
Несъвършеното законодателство	36.1
Липсата на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции	35.7
Преплитането на служебните задължения на магистратите с личните им интереси	31.1
Стремежът към бързо забогатяване	25.1
Политическа обвързаност на магистратите/съдебните служители	16.1
Чувството на недосегаемост/имунитет	15.0
Друго	2.6
Не знае/Не отговорил	4.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

ВЛИЯНИЕ НА СЛЕДНИТЕ МЕРКИ ВЪРХУ НАМАЛЯВАНЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

	Да	Не	НЗ/НО
Създаване на специализирано звено в структурата на Върховната касационна прокуратура за разследване на сигнали за корупция	49.6	39.6	10.8
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в съда	48.7	41.0	10.4
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в следствието	46.0	42.7	11.2
Създаване на подобни звена за разследване на сигнали за корупция в органите на Министерството на вътрешните работи	48.0	40.5	11.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

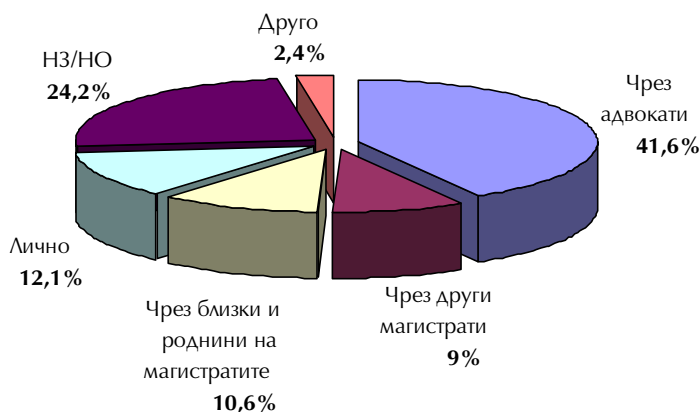
ВСС, съда, ръководствата на прокуратурата и следствието за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт. Да се предвиди задължително водене на **статистика за извършените корупционни престъпления от магистрати**.

- Въвеждане на **ефективна система на периодична отчетност** с цел както подобряване работата на органите и звената на съдебната власт и на другите институции, чиято дейност е свързана с функционирането, така и създаване на прозрачност съобразно спецификата на отделните сфери на дейност. Периодичната отчетност (ежемесечна, тримесечна) пред ВСС чрез ръководствата на съдебните, прокурорските и следствените органи следва да се опира на надеждна статистика, водена от тях и от МВР и основаваща се на единни критерии и единна информационна система. След законодателното регламентиране на механизмите и процедурите за отчитане на подзаконово равнище следва да се уредят задължителните показатели за воденето на статистиката, реда за систематизирането и централизирането ѝ.
- Наред с осъществяването на решителни законодателни промени (въвеждане на по-строги критерии за достъп до адвокатската професия, разширяване обхвата 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**, доразвитие на **дисциплинарни процедури** за неспазване на законовите задължения и етичния кодекс) са необходими и конкретни гаранции за спазване на професионалната етика и дисциплина от страна на адвокатите, **включително закрепването на това тяхно задължение в Конституцията**. В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все

повече се налага възгледът, че има адвокати, които в редица случаи спомагат 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.

Сериозността на проблема в случая се измерва не само с противоправното и осъдителното от морална гледна точка поведение на адвокатите, но особено с

НАЧИНИ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ ОТ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ ЛИЦА



Източник: СМК на Коалиция 2000

последичите от него, влияещи върху нарастване на реалния ръст на корупцията сред магистратите и държавните служители - основни символи на държавността, и на общественото мнение за него. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим по-силен контрол от страна на органите на адвокатурата.

- Отдавна е назрял моментът да се уреди статутът и на юрисконсултите в държавните институции и частните юридически лица. Достатъчна би била обща конституционна разпорежба, аналогична на тази за адвокатурата, ведно с предлаганите допълнения, а детайлната уредба следва да бъде дадена в специален закон.

2.5. Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт

Наред с предложените мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт при запазване на настоящата структура на съдебната власт с определени корективи се предлагат на дискусия и два алтернативни варианта за съществени структурни промени. При евентуалното приемане на един от двата варианта или на определени техни елементи основните организационни принципи на съдебната власт следва да се запазят напълно по отношение на звената, оставащи в нея и да се модифицират, доколкото това е необходимо, по отношение на звената, преминаващи в системата на изпълнителната власт. При извършването на структурни промени следва да бъдат напълно обособени функциите по управлението и администрирането ѝ.

Първи вариант



- Съдебна власт (съд и прокуратура)

В конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правораздавателни функции (съдилищата), и прокурорските органи. По отношение на съдиите и прокурорите следва да се прилагат принципите на независимост, функционален имунитет, несменяемост при определени по-строги изисквания и критерии. В този случай, макар да се запазва мястото на прокуратурата в съдебната власт, е наложително да се прилага **принципът на периодична отчетност, а също и по конкретен повод, на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да искат снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.

Наред с това в контекста на формулираните предложения за децентрализация на прокуратурата и за въвеждане на фигурата на длъжностни лица, упълномощени от закона да изпълняват прокурорски функции (по отношение на вътрешната корупция в съдебната власт и по конкретен повод) извън системата на ВКП, Върховната админис-

тративна прокуратура (ВАП), апелативните, окръжните и районните прокуратури, се предлага да се обсъди възможността прокурори от системата на прокуратурата да работят в структурата на специализираните органи, извършващи разследване в системата на МВР и извън нея (напр. НСБОП, Агенцията за финансово разузнаване (АФР), митниците и т.н.). По-детайлно този въпрос би следвало да се регулира от съответното законодателство.

- Следствие

Предлаганият вариант включва запазване на НСЛС, но като специализирана служба в системата на МВР. Ръководителят на НСЛС да се назначава от министъра на вътрешните работи с определен мандат, по-дълъг от този на правителството. По-конкретно се предлага следователите да осъществяват своите функции в структурата на НСЛС пряко или към съответните окръжни структури на МВР и специализираните структури, извършващи разследвания извън системата на МВР (напр. НСБОП, АФР, митниците и т.н.), по ред, определен от ръководството на НСЛС (колективен орган за ръководство и управление, който да включва ръководителя на НСЛС, заместник-министър на вътрешните работи и трима следователи, избрани от следователската общност), като всички следователи да са на пряко подчинение на ръководството на НСЛС. По отношение на следователите при осъществяване на разследващите им функции е необходимо да се гарантира тяхната независимост от структурите на МВР и органите, в които те са определени да работят, и същевременно - водещата им роля в процеса на разследване, осъществяван от тези структури.

Целта на предлаганата промяна е да се осигури необходимата непосредствена връзка между разкриващите престъпните деяния полицейски структури и разследващите органи, каквато не съществува в сегашния модел на съдебната власт. Организационното обвързване на полицейските и следствените органи в един институционален механизъм ще позволи формирането на общи екипи и взаимодействие до приключване на разследването. Така разследващите престъпления органи ще са обвързани с крайния резултат (успешно приключване на разследването), а следствените органи като основно звено на МВР ще могат да участват още по-активно в противодействието и превенцията на престъпността, да помагат непосредствено на дознателите със своите знания и опит.

На преосмисляне и специална регламентация в процесуалния закон ще подлежат разпределението на компетенциите и взаимоотношенията между следователи и прокурори, включително правомощията на прокуратурата по отношение на следствието.

В перспектива биха могли да се обмислят и идеите за премахване на следствието, като оперативната дейност се поеме изцяло от полицията, чиито определени категории служители да могат да извършват неотложни следствени действия с процесуална стойност.

Същевременно всяка промяна в дейността по разследване и нейното структуриране следва да се извършва в контекста на добре обмислена реформа в наказателния процес, като се държи сметка за необходимостта от стриктно разграничаване и регламентиране на правата, задълженията и отговорностите на органите, участващи в него, от поставяне на взаимоотношенията между тях на ясна законова основа.

Втори вариант



- Съдебна власт (съд)

В конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правосъдни функции, т.е. съдилищата. По отношение на съдиите да се прилагат принципите на независимост, функционален имунитет, несменяемост при определени по-строги изисквания и критерии.

По отношение на следствените и прокурорските органи, съответно относно упражняването на разследващи и обвинителни функции, след съответната конституционна промяна да се предприемат по законодателен път следните организационни и институционални промени:

- Прокуратура

Да се създаде служба **Национална прокуратура** (НП) в системата на Министерството на правосъдието.⁵ В рамките на НП да бъде изграден **Съвет за ръководство и управление** или **Висш прокурорски съвет** (своеобразен аналог на ВСС), който да включва главния прокурор като ръководител на НП, трима прокурори, избирани от прокурорската общност с мандат, равен на мандата на главния прокурор и министъра на правосъдието по право. За да се избегне опасността от подчиняване на НП и ръководния ѝ орган от изпълнителната власт, главният прокурор следва да се номинира от министъра на правосъдието, но да се избира от Народното събрание за определен, по-дълъг от 4 години мандат, което да има право при строго определени в *Конституцията* условия да го освобождава от длъжност.

⁵ Прокуратурата по един или друг начин е свързана с изпълнителната власт не само в утвърдени демокрации като **Австрия** (прокурорите към първоинстанционните съдилища са подчинени на висшестоящите прокурори, а те от своя страна, както и главният прокурор към Върховния съд, са подчинени на Федералното министерство на правосъдието), **Белгия** (прокуратурата има двойствен характер - прокурорите са едновременно представители и на съдебната и на изпълнителната власт. Главният прокурор към Върховния касационен съд има обвинителни функции само по отношение на дела, които се решават по същество от Върховния касационен съд. Главният прокурор към Върховния касационен съд се подпомага от прокурори. Главните прокурори към апелативните съдилища, които също се подпомагат от различни по степен прокурори, поддържат обвинението по всички дела пред различните съдилища, които попадат в териториалната юрисдикция на съответния апелативен съд. Главните прокурори на всички апелативни съдилища образуват съвет, който е на подчинение на министъра на правосъдието), **Дания** (на подчинение на Министерството на правосъдието), **Холандия** (прокуратурата е изградена на три нива - към Върховния съд, към апелативните съдилища и към районните и окръжните съдилища. С изключение на прокурорите към Върховния съд, всички останали прокурори са подчинени на министъра на правосъдието), **Испания** (прокурорите се ръководят от Главна прокуратура, която е извън съдебната власт, а главният прокурор се избира от правителството), но и в редица нововъзникнали демокрации. В **Полша** прокуратурата е в структурата на МП, а функциите на главен прокурор се изпълняват от министъра на правосъдието. В **Чехия** прокурорите се назначават от министъра на правосъдието, а главният прокурор - от правителството, по предложение на министъра на правосъдието. Отклонение от тази тенденция представлява опитът на **Унгария**, където обаче главният прокурор се избира от Парламента по предложение на президента на републиката и се отчита пред Парламента.

Главният прокурор следва да се отчита периодично (ежегодно), както и по конкретен повод, пред Народното събрание. Очакванията са тази конструкция по отношение на мястото на прокуратурата като отделна институция към законодателната власт или в изпълнителната власт, но обвързана с избор и отчетност на главния прокурор пред законодателната власт, да доведе до по-добър баланс на властите и възможности за взаимен контрол и възпиране.

Новата служба да обхване съществуващите досега структури на прокуратурата и прокурорите, работещи в специализираните органи, извършващи разследване в системата на МВР и извън нея (напр. НСБОП, АФР, митниците и т.н.), ако последното предложение бъде прието и осъществено.

НП чрез Съвета за ръководство и управление /Висшия прокурорски съвет да осъществява кадрово и методическо ръководство по отношение на прокурорските структури и прокурорите/ длъжностните лица с прокурорски функции, работещи извън нея. По отношение на своите основни функции прокурорите трябва да са независими, да разполагат с функционален имунитет и да се подчиняват само на закона. Това е необходимо, за да се елиминира възможна намеса от страна на МП и структурите, в които работят прокурорите, във връзка с осъществяването на тези функции.

- Следствие

Предложението съвпада с идеята за преминаване на следствието в системата на МВР, изложена в първия вариант.

2.6. Конституционно закрепване на извънсъдебни механизми, отнасящи се до основните права на гражданите и по-доброто функциониране на съдебната власт

2.6.1. Институцията омбудсман

Институцията омбудсман в редица страни е доказала своите възможности и роля за противодействие на корупцията и предотвратяване на накърняване на основни права по извънсъдебен път, при което съществено може да бъде намалена натовареността на съдилищата (особено по отношение намаляване броя на административните дела). Практиката показва, че за да е по-ефективно действието на подобна институция особено от гледна точка на нейните правомощия и независимост, е по-добре тя да има ранг на конституционен орган. По този начин той ще може да се избира с квалифицирано мнозинство, да има право на законодателна инициатива и да сезира Конституционния съд, което не може да се постигне с обикновен закон.

2.6.2. Индивидуална жалба пред Конституционния съд и предложение за промяна в реда за формиране на Конституционния съд

На обсъждане подлежи въпросът за въвеждане на правото на индивидуална жалба пред Конституционния съд, без да е нужно непременно да се пренася в чист вид успешно съществуващ чужд опит, например този на Германия, Испания. В българските условия би мог-

ло да се окаже по-сполучливо решението за непрякото упражняване на едно такова право - например чрез някои от органите, оправомощени да сезират Конституционния съд. С оглед на бъдещото установяване на институцията омбудсман като конституционен орган с посочените по-горе правомощия би било подходящо той да играе ролята на такъв своеобразен посредник между гражданите и Конституционния съд в случаите, когато неговата намеса се е оказала неуспешна или когато от самото начало е ясно, че е необходима намесата на Конституционния съд. Специализиран в защита на основните права, омбудсманът би бил най-подходящият филтър срещу необосновано заливане на КС с огромен брой жалби.

Във връзка с по-нататъшното утвърждаване на ролята на Конституционния съд като пазител на конституционноправни консенсус и гарант за спазването на *Конституцията* се предлага да се обмисли възможността за промяна на реда за формирането му - **да се замени досегашният квотен принцип на избор на конституционните съдии с избор само от Народното събрание** (като се запази участието на съдебната власт и президента в този процес само с възможност за номиниране на част от конституционните съдии) с **квалифицирано мнозинство**, с което се приема Конституцията. Решение в тази посока би допринесло за укрепване на независимостта на Конституционния съд и би създало гаранции срещу възможно политизиране на неговата дейност.

2.6.3. Алтернативни способности за решаване на спорове

Прекомерната натовареност на съдилищата 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 помирителни способности преди или извън съдебните процедури. В тези страни извънсъдебните способности са дълбоко навлезли не само в областта на административното право, но се използват широко в гражданското, наказателното и трудовото право.

Магистратите в България в по-голямата си част смятат, че използването на алтернативни методи за разрешаване на правни спорове ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт.

Съдилищата могат да бъдат разтоварени от разглеждане на спорове,

които могат да се решават с по-голяма бързина от арбитражи или с посредници. В този дух са и мерките за поощряване на мирното уреждане на споровете извън съдебната система, преди или по време на съдебните

Влияние на следните мерки за намаляване на корупцията в съдебната власт

	Да	Не	НЗ/НО
Използване на алтернативни методи за разрешаване на правните спорове	52.2	33.3	14.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

процедури, предложени в Препоръка №R (86) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до държавите-членки относно мерките за предотвратяване и намаляване на претовареността на съдилищата от 16 септември 1986 г. Препоръката изхожда от убеждението, че „за да се подобри правораздаването, е необходимо да се ограничи броят на несъдебни задачи, с които са натоварени съдиите, а също така и да се намали всяко свръхпретоварване на съдилищата“. В приложение към препоръката се съдържа примерен списък на несъдебни задачи, от които съдиите биха могли да бъдат освободени, като се вземат предвид особеностите на всяка държава. Изброени са редица въпроси на семейното и търговското право, сред които воденето на търговските и поземлените регистри.

За утвърждаване на по-леснодостъпните способи за извънсъдебно решаване на спорове в България са необходими мерки за популяризирането им, както и за по-детайлното им законодателно уреждане, включително като им бъде придаден **конституционен ранг**.

II. РЕФОРМА В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

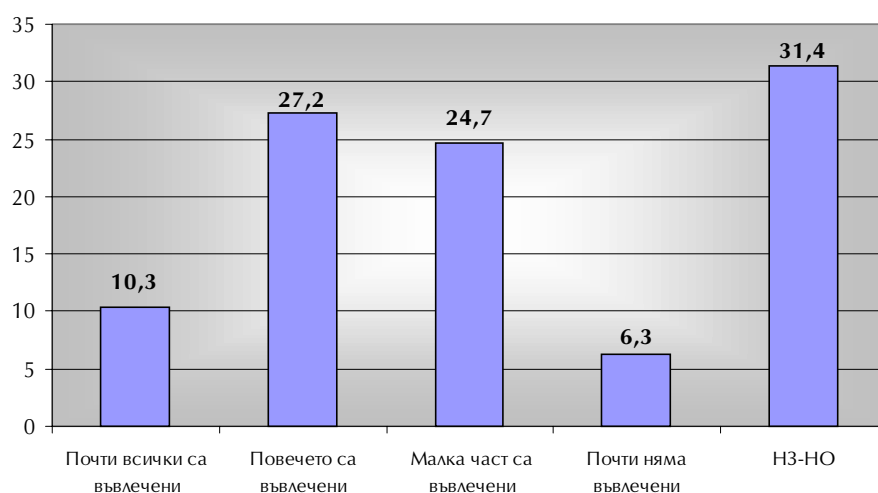
1. Общи положения

За успешно противодействие на корупцията и ефективно функциониране на съдебната власт от изключителна важност е организацията на работата на магистратите, обозначавана с общото понятие „администрация на органите на съдебната власт“. Това понятие включва администрацията на Висшия съдебен съвет, на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите и на следствените служби. С него се обозначава

системата от структури, предназначена да подпомага работата на магистратите и да осъществява контактите с гражданите, които търсят намесата на съдебната власт, както и контактите с другите институции, които работят със съдебната власт.

Организацията и работата на администрацията на органите на съдебната власт, наричана за краткост съдебна администрация, е свързана с управлението на съдебната власт и механизмите за гарантиране на независимостта и самоуправлението ѝ.

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ (% , МАЙ 2003 Г.)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ЗВЕНТО, В КОЕТО РАБОТЯТ ИНТЕРВЮИРАНИТЕ МАГИСТРАТИ

	%
Почти всички съдебни служители са въввлечени в нея	0.2
Повечето съдебни служители са въввлечени в нея	2.2
Малка част от съдебните служители са въввлечени в нея	18.7
Почти няма съдебни служители, които са въввлечени в нея	32.4
Въобще няма съдебни служители, въввлечени в нея	30.0
Не знае/Не отговорил	16.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

От една страна, нерешените проблеми в управлението на съдебната власт и корупцията в нейните звена предопределят до голяма степен недостатъците в работата на съдебната администрация. От друга страна, недоброто функциониране на съдебната администрация и корупционните практики, в които са въввлечени съ-

дебните служители, рефлектират пряко върху качеството на работата на органите на съдебната власт, влияят негативно върху представите на обществото за съдебната власт. Прави впечатление огромното разминаване в оценките на населението и на тези на магистратите относно разпространението на корупцията сред служителите в администрацията на органите на съдебната власт, наричани съгласно закона съдебни служители.

ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ (ПРЕДАГАНЕ НА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ДР.) СПРЯМО СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ:

Съдебни служители	Да %
За да извърши/да не извърши определени действия във връзка с обработката на съдебни книжа и документи	55.9
За да допусне нарушения във връзка с връчването на призовки и други съдебни книжа	53.7
Друго	3.1
Не се извършват корупционни действия	7.7
Не знае/Не отговорил	16.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Въпреки че в последните няколко години на необходимостта от реформа в съдебната администрация се обръща все по-голямо внимание, усилията все още са главно в сферата на стратегически и програмни документи. На практика съдебната администрация продължава да се гради върху остарели организационни принципи, да работи в

неподходящи, често примитивни условия на труд, при липса на унифицирани стандарти и практика, твърде далеч от модерните управленски технологии. Липсва и единна, детайлна подзаконова уредба за работата на администрациите на съда, прокуратурата и следствието.

Проблеми в сферата на организацията и работата на съдебната администрация, създаващи условия за корупция

Сегашната организация на работа на съдебната администрация, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде ниският бюджет на съдебната власт, респективно ниските възнаграждения на съдебните служители създават благоприятна среда за корупционни действия, които от своя страна могат да доведат до забавяне или възпрепятстване на разследването и съдебното производство,

включително разследването и наказването на корупционни престъпления. Независимо от общото мнение за ниското равнище на корупция сред съдебните служители, изразено от магистратите, преобладаващото мнозинство от тях посочват конкретните цели за извършване на корупционни действия, като само 7,7% приемат, че от страна на тази професионална група не се извършват корупционни действия.

Сред най-важните проблеми във връзка с организацията и работата на съдебната администрация се открояват:

- процедури във връзка с **администрирането на делата и недостатъчен контрол** върху администрирането на документите в звената на съдебната власт

Процедурите във връзка с администрирането на делата (най-общо свързани с подаване и получаване на книжа в и от съда и прокуратурата, достъп до информация, сигурност на документо-оборота, движение на съдебни досиета) се характеризират с **непрозрачност, тромавост и субективизъм**. В тези условия се създават множество непредсказуеми локални административни практики, които допълнително затрудняват ефективността на правораздаването и пораждаат недоверие към работата на съдебната власт. Те ангажират голяма част от времето и усилията както на съдиите, така и на недостатъчния брой съдебни служители, които в по-голямата си част са недобре обучени и немотивирани.

Липсват ясни правила за достъпа до документите и архивата в съда, следствието и прокуратурата, за издаването на документи и предоставянето на преписи от съда, за ползването на преписките по делата, както и кой носи отговорност за изчезването или унищожаването на документи или части от преписка по дело.

- механизмите за **връчване на призовките**

Основен фактор за протакане на делата и манипулиране на развитието на процеса nerядко е неправилното, неточното, ненавременното връчване на призовките или оформянето им.

Няма защитен механизъм срещу неточно връчване на призовката (например връчването и приемането на призовката от съсед на страна по делото, след което по обективни причини призовката не е предадена на страната, страната не се явява и пропуска фатални срокове, но съдът приема, че тя е редовно призована).

- **разпределението на делата** между отделните съдии и съдебни състави

Разпределението на делата между отделните съдии и съдебни състави невинаги е обосновано, адекватно и обективно. Обективни критерии като квалификация, опит и натовареност не се използват достатъчно често при разпределяне на делата и преписките, което пряко или косвено създава възможност за корупционни практики. Не само сред гражданите, но и сред магистратските среди се шири убеждение, че дела, по които се търси да се постигне точно определен изход на процеса, се възлагат на определени състави и докладчици (например съществуващата практика председател на съд да разпредели дело, по което се засягат известни личности или големи фирми, на свой „дове-

рен“ магистрат, за да го реши съобразно дадените му „указания“).

Същевременно разпределението на делата невинаги е разумно, обосновано и адекватно както като количество, така и по отношение на сложността на материята. Неправилното разпределение може да създаде претоварване на едни съдии и неоправдано облекчаване на други. Не е рядка практиката да се дава повече работа на онзи магистрат, който работи повече, по-добре и по-бързо, за сметка на по-слабо квалифицирания или по-бавно работещ юрист.

- несъвършен механизъм за **подбор, професионално развитие и за реализиране на дисциплинарна отговорност** на съдебните служители

Не съществуват обективни критерии и адекватни процедури за подбор, специална подготовка и професионална подготовка на съдебните служители. Наред с това съдебната администрация, възприемана като корпус от съдебни служители, е насочена твърде много към себе си и утвърдените практики. Формирано е мислене, което е недружелюбно насочено към клиентите, възприемани като затормозяващ фактор.

Доколкото съдебните служители не се ползват със специален статут, за тях се прилагат разпоредбите на *Кодекса на труда*, включително и предвидените там дисциплинарни наказания и механизми за реализиране на дисциплинарна отговорност. Тяхната неефикасност затруднява в голяма степен реализирането на дисциплинарната отговорност на съдебните служители. Като се вземе предвид и фактът, че органът, който би следвало да я реализира, е председателят на съответното звено в съдебната власт, който обикновено е твърде зает, включително и с редица несвойствени дейности, става ясно, че на практика липсва ефективен механизъм за реализиране на дисциплинарната отговорност на съдебните служители. При това положение остават мъртва буква и текстовете от Етичния кодекс на съдебните служители, които обвързват нарушенията на кодекса с налагането на дисциплинарни наказания.

- **затруднен достъп до съдебно-административната дейност**

Установена е практиката всички контакти с административните служби да се извършват лично, чрез посещение на съответната съдебна сграда. Пощенските пратки са несигурни и създават значителен риск, особено когато изпращаните с тях книжа са свързани със спазване на срок. Работното време на различните администрации не е съобразено с нуждите на посетителите. Не е регламентирано задължение за предоставяне на информация по телефон или чрез Интернет.

- неефективна работа на **фирмените отделения** в съдилищата

Това са най-натоварените отделения в окръжните съдилища и неефективната организация на работата в тях поради липсата на автоматизирано обработване и ползване на информацията предлага широки възможности за развитие на корупционни практики. Примитивните условия на воденето и поддържането на фирмените регистри и тромавата система на предоставяне на информацията от тях, липсата на връзка между отделните фирмени отделения и т.н. затрудняват работата както на съдиите и съдебните служители, така и лицата, които влизат в контакт с тях.

2. Цел на реформата. Необходимост от изграждане на принципно нова, съвременна струк- тура и организа- ция на работата на администрацията на органите на съдебната власт

Целта на реформата на съдебната администрация е чрез съответни нормативни и организационни промени да се създаде ефективен механизъм на съдебна администрация, който да подобри работата ѝ и да сведе до минимум възможностите за корупция в тази сфера. Това ще се постигне чрез изграждане на принципно нова, съвременна структура, организация и управление на съдебната администрация. За тази цел е необходимо изготвянето на цялостно **нова концепция за организиране работата на съдебната администрация и създаване на условия за нейното нормативно и материално-техническо осигуряване.**

Преди всичко е необходимо да се проведе сериозно обсъждане с представители на съдебната власт и съдебните служители и на базата на настоящите проблеми в работата на съдебната администрация да се формулират вижданията за съществени конкретни промени в дейността ѝ.

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

- ясни и унифицирани правила, прилагането на които да доведе до прозрачност и уеднаквяване на практиката;
- опростени процедури, които да осигурят необходимата бързина и коректност в отношенията и да стеснят възможностите за влияние върху хода на процедурата по корупционен път от страна на гражданите, страните по делата, другите структури на съдебната система, други институции, с които тя работи;
- автоматизиране и техническо осигуряване на работата и обмяна на информация, вкл. Въвеждане на Единен класификатор на номерацията на делата (т.е. присвояване на код, който ще улесни издирването и проследяването на движението на всички образувани дела);
- административен контрол и допускане на ефективен граждански контрол върху дейността на съдебната администрация.

3. Предложения за реформа

3.1. Предложения за усъвършенстване на нормативната основа

С оглед резултатното модернизиране на дейността на съдебната администрация и поставянето ѝ на антикорупционна основа е необходимо да се предприемат следните промени в нормативната уредба:

- да се прецизират **основните общи принципи и начала** на дейността на съдебната администрация, както и **статутът на съдебните служители** чрез усъвършенстване и доразвиване на текстовете на Глава петнадесета от ЗСВ;
- на основата на приета единна концептуална и законова рамка следва да се изготвят всички предвидени в чл. 188 от ЗСВ **нормативни актове и вътрешни правила за работата на съдебната администрация**, които да уреждат подробно и прецизно структурата и организацията ѝ, изискванията, подбора, конкретните права и за-

дължения на съдебните служители, както и въпросите за текущото обучение и повишаване на квалификацията им;

- да се въведат изисквания, съобразени с новата концептуална и нормативна рамка **за видове и брой на съдебни служители** във всички видове органи на съдебната власт и да им се изготвят подробни **дължостни характеристики**;
- да се засили ролята на **морално-етичните правила** и да се обвърже спазването им със съответен контрол и санкции при нарушаването им;
- да се уреди цялостно **достъпът до информацията**, с която оперират съдебните служители (субекти, параметри на служебната тайна, механизми);
- да се въведе **система на разпределението на делата по случаен признак** („рандомизиране“). Това може да става автоматично чрез поредния номер на делото, по азбучен ред или друг предварително установен (макар и с вътрешни правила) ред;
- да се изготвят и приемат **времеви стандарти** за администриране на отделните видове дела;
- да се внесат промени в двата процесуални закона - граждански и наказателен, относно **механизма за връчване на съдебни книжа** (призовки и други съдебни документи). Би могла да се обмисли и една по-радикална промяна в областта на гражданския процес, която да регламентира **предварителна размяна на съдебни книжа между страните** с провеждане на предварително заседание, на което ще се извършва предварително голяма част от работата по придвижване на процеса и ще се поставя неговата фактическа и правна рамка с цел да се ускори и подобри гражданското правораздаване (по-подробно този въпрос е разгледан в частта за гражданското право и процес - т. 3.4.3). Предлага се на обсъждане и вариант, при който **структури извън съда** да извършват връчване на съдебните книжа при прецизно договорени условия и изисквания към тях (такъв успешен опит има във Великобритания и Франция). Така съдът ще бъде разтоварен от една твърде голяма по обем техническа работа, а изпълнителите биха били мотивирани и заинтересовани да изпълняват качествено и в срок възложената им дейност;
- да се преосмисли извършването на някои дейности и изнасянето им извън съдилищата - напр. дейността по регистрация на юридическите лица. Това ще освободи голям брой съдии и съдебен персонал от извършването на техническа по своя характер и значителна по обем дейност (по-подробно този въпрос е разгледан в частта за гражданското право и процес - т. 3.2).

3.2. *Необходими организационни промени за реформа в администрацията на органите на съдебната власт*

3.2.1. Финансово и материално осигуряване на административната дейност

- Необходимо е да се гарантира достатъчно **финансовото и материалното осигуряване** на съдебната администрация във връзка с финансирането на съдебната власт, като се преодолеят съществуващите диспропорции в тази насока между съдебната и останалите власти и между отделните звена и структури на самата съдебна власт, като се осигури справедливо разпределение на средствата между нейните звена, включително между провинцията и София.
- С оглед модернизирването на съдебната администрация би следвало да се **увеличи частта от бюджета на съдебната власт**, отнасяща се до нейната работа и в частност до администрирането на делата.
- **Подобряване на условията на труд**, като чрез оптимално използване и управление на фонд „Съдебни сгради“ се разшири и подобри наличният сграден фонд и оборудването на работните места на съдебните служители.
- Утвърждаване на практика на **конкурсното начало** при назначаване на съдебни служители, както е предвидено в чл. 188а, ал. 1 от ЗСВ и в *Правилника за организацията на съдебната администрация, функциите на службите в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители*.
- Създаване на механизъм за **подбор на нов съдебен персонал**, обучен в специализирани училища, и перманентно обучение на вече работещия.
- Изграждане на **нови механизми за управление и контрол** на съдебните служители.

3.2.2. Промени в организирането на работата с информация и предоставянето ѝ. Автоматизиране на административната дейност

За да се осигури по-голяма бързина и прозрачност в обработването и предоставянето на информация и по този начин да се повиши ефективността на работата на съдебната администрация и да се намалят до минимум възможностите за корупционни практики в тази сфера, би следвало да се осъществят следните мерки:

- пренасяне на дейността и информацията за съдебните дела от хартиен на електронен носител и съхраняването им на такъв на основата на изработен **общ за всички съдилища програмен продукт;**
- **свързване на информационните системи** на отделните съдилища помежду им и с тези на други институции за обмен и потребление на информация по примера на Единната информационна система за противодействие на престъпността, която е наложително

да започне да функционира ефективно във възможно най-кратък срок;

- в съответствие с това създаване на нови форми на **статистическа отчетност** за работата на съдилищата и предаването ѝ на заинтересуваните институции - ВСС, МП и др.;
- въвеждането на нов механизъм за извършването на **справки по делата** чрез обособяване на няколко работни места, от които единствено ще се осъществява тази дейност с помощта на въведена информационна програма; това ще даде възможност на останалите деловодители да работят спокойно и пълноценно по делата и да осигуряват тяхната редовност;
- предоставяне **по електронен път на публичната информация** от административните служби на съдебната власт на външни служби и институции, вкл. и на частни лица - нотариуси, адвокатски кантори и др., при съответно заплащане и при строга защита, осигурена от програмния продукт.

3.2.3. Осъществяване на промени в структурите и съответните длъжности в администрацията на органите на съдебната власт

За да се постигне модернизирването и ефективното функциониране на съдебната администрация, би следвало да се ускори приемането на нормативна уредба и въвеждането на някои нови фигури, както и да се преосмисли работата на някои от съществуващите:

- създаването на **административни служби** при предвидените в закона органи на съдебна власт за подпомагане на тяхната дейност;
- въвеждане в съдилищата и прокуратурите на фигурата **„съдебен администратор“**, предвидена в ЗСВ, със задължение да планира, организира и ръководи съдебните служители, да отговаря за управлението на административната дейност в съда, да въвежда програмни решения по дългосрочното планиране, бюджетната политика, финансите, автоматизацията и снабдяването с оборудване. За изпълнение на тези задължения е необходимо да му се предоставят права вкл. да провежда търгове и да сключва договори за поддръжка и ремонт на съдебни сгради, за закупуване на материални активи за съда или прокуратурата след одобрение на ръководителя му, да организира конкурси и издирва нови служители, да премества вече работещи, да определя конкретните задължения на всеки от тях на конкретното работно място и да следи за изпълнението им, да предлага служители за наказания, да контролира охраната на сградата и реда в нея и т.н.;
- утвърждаване на **съдебната полиция**, която да осигурява реда и сигурността в съдебните сгради и да оказва съдействие за провеждането на съдебното изпълнение, връчването на съдебни книжа, принудителното довеждане на свидетели и др. Тази роля в момента би следвало да се изпълнява от предвиденото в чл. 36д от ЗСВ **специализирано звено за охрана**, но поради недостатъчното финансово осигуряване то едва ли ще може в близко бъдеще ефективно да осъществи предназначението си;

- преоценка на функциите и изискванията към длъжността „**съдебен деловодител**“ в зависимост от изискванията на информационната система за въвеждане и контрол на информацията, постъпваща по делата и за улесняване обмена и достъпа до нужната информация, както и създаване на съобразени с въвеждането на автоматизирана система за работа видове съдебни регистри и книги и начини на воденето им;
- въвеждане на длъжността „**съдебен статистик**“, което ще подобри значително качеството и коректността на подаваната информация и ще освободи съдебните секретари и деловодители от несвойствени и неспецифични за длъжностите им функции;
- усъвършенстване на дейността на **съдебния секретар** при отразяване на работата в съдебната зала и воденето на съдебния протокол чрез прилагането на автоматизирани средства.

Така би се постигнала много по-резултатна работа на различните служители и на администрацията на органите на съдебната власт като цяло, както и премахване на обременяването на ръководителите на различните звена в съдебната власт с множество излишни функции. Ясното разграничаване на функциите на служителите би спомогнало за по-бързо, прозрачно и ефективно правораздаване.

III. ОБРАЗОВАНИЕ, ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕСИОНАЛНА РЕАЛИЗАЦИЯ НА МАГИСТРАТИТЕ И СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Обучението и професионалната реализация на магистратите следва да бъде един от безспорните приоритети в съдебната реформа. И най-съвършеното законодателство би било безполезно, ако не се прилага от компетентни, високо морални и некорумпирани хора. Законодателството е задължително за всички граждани на държавата, но при нарушаването му решаваща роля имат органите на съдебната власт. Безспорно е и значението на професионалната квалификация и нравствените качества на съдебните служители, както и отговорността, която те носят за качествената работа на съдебната власт като цяло.

1. Образование и обучение на магистрати

1.1. Общо състояние и проблеми

За по-ефективната работа и висок професионализъм на съдиите, прокурорите и следователите е необходимо не само висше образование, но и първоначално обучение преди встъпването им в длъжност, както и текущо обучение през целия период на дейността им.

В сферата на висшето образование понастоящем 10 факултета на различни висши учебни заведения в страната предлагат юридическо образование и издават дипломи за квалификация „юрист“. Въведен е **единен държавен стандарт** за висшето юридическо образование, съдържащ се в *Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше юридическо образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „Юрист“* (обн., ДВ, бр. 31 от 12.04.1996 г.;

изм., ДВ, бр. 96 от 24.11.2000 г.; бр. 59 от 3.07.2001 г., бр. 117 от 17.12.2002 г., в сила от 17.12.2002 г.). Макар формално обучението във всичките факултети да е приведено в съответствие с единни изисквания, на практика не е постигнато чувствително подобрене в резултатите от обучението.

В юридическите факултети студентите се подготвят за всички области на правоприлагането и не е предвидено специализирано практическо обучение. Подготовката на стажант-юристите също не дава добри резултати. За практическото обучение и бъдещата професионална ориентация на завършилите юридическо образование се разчита на задължителния практически стаж. Единодушно е становището, че този стаж е формален, неефективен и чрез него не се постигат посочените цели, още повече след значителното му съкращаване. Съдиите-патрони са претоварени и не разполагат с достатъчно време за практическо обучение на стажант-юристите, които неравномерно се разпределят между отделните окръжни съдилища. От своя страна и самите стажанти не са достатъчно заинтересовани от практическото си обучение. Теоретико-практическият изпит за придобиване на юридическа правоспособност, който те полагат, е формален и безполезен. След измененията в ЗСВ от 2002 г. и впоследствие доразвити с измененията от юли 2003 г. продължителността на стажа беше съкратена на три месеца, но това едва ли ще окаже някакво положително въздействие върху качеството на подготовката на бъдещите магистрати.

Необходимостта от подобряване на обучението и създаване на условия за текущо повишаване на квалификацията е отдавна осъзната и отразена в редица документи, включително в правителствената *Стратегия за реформа на българската съдебна система*, но въпреки това съществуващата ситуация се характеризира с:

- ниско ниво на професионални знания и практически умения;
- недостатъчно средства в бюджетите на МП и на съдебната власт, предназначени за обучение;
- свръхнатовареност на магистратите, ограничаваща възможностите им за самообразование и организирано обучение;
- липса на система за обвързване на обучението с правото на кариера и на постигнатото ниво на квалификация с професионалното израстване.

1.2. Предложения за реформи

По отношение на **висшето образование** - за да могат студентите още по време на университетското обучение да се ориентират за бъдещата си професионална реализация, е необходимо:

- да се използват докрай и пълноценно възможностите на факултативните и избираемите дисциплини за профилиране на образованието;
- да се развие връзката между теорията и практиката в процеса на

преподаване, като се привличат изтъкнати специалисти от магистратурата; провежданите семинари да не са повторение на лекциите, а да се ориентират повече към преподаване на практически знания и умения на студентите, като включат разиграване на процеси, изготвяне на постановления, обвинителни актове, присъди, решения, определения и други;

- да се повиши ефективността на стажовете по време на учебния курс и се усъвършенства връзката между юридическите факултети и приемащите стажантите органи;
- да се усъвършенстват формата и редът за провеждане на държавния изпит като завършващ етап на образованието;
- да се изготви работеща система за следдипломна специализация във висшите учебни заведения, достъпна за работещите магистрати.

По отношение на **практическата подготовка на стажант-юристи** едва ли е сполучливо решение само промяната във времетраенето на стажа. За решаването на този проблем се предлагат два варианта. Според **първия вариант** е необходимо поставянето на практическия стаж на съвършено нова основа, особено по отношение на бъдещите магистрати. За пълноценното му провеждане е целесъобразно да се внесат следните изменения в нормативната уредба на реда и условията за придобиване на правоспособност:

- лимитиране на броя на стажант-юристите в окръжните съдилища и съответното им разпределяне в страната;
- създаване на система за заплащане на съдиите-патрони;
- преосмисляне на изпита за юридическа правоспособност с акцент върху практическата му насоченост.

Вторият вариант предлага пълна отмяна на практическия стаж за сметка на засилване на практическата насоченост на университетското образование, при което студентите наред с дипломата си за завършено висше юридическо образование да получават и юридическа правоспособност, позволяваща им достъп до всички юридически професии. Предлага се да се въведе **допълнително практически насочено обучение** за съдии, прокурори, следователи, адвокати, нотариуси, съдия-изпълнители, съдии по вписванията и други професии, като изпитът за практическа правоспособност стане част от системата на държавните изпити. Мислимо е въвеждането на критерии за допълнителна селекция (постигнат успех, съответни изпити и т.н.) в рамките на основния университетски курс за специализирано допълнително обучение на бъдещите магистрати. Законодателното закрепване на правилата, критериите и гаранциите за осъществяването на тази възможност би осигурило обвързването на обучението с правото на достъп до професия и правото на кариера впоследствие.

За да изпълни съдебната власт своето предназначение в процеса на утвърждаване на правовата държава и успешно противодействие на корупцията, следва да се държи сметка за потребността от **повишаване на професионалната квалификация** на работещите в нея съдии, прокурори и следователи, тъй като постоянно променящото

се законодателство създава много проблеми в процеса на правоприлагане и често води до противоречива практика. Необходимо е още да се разшири кръгът от лица, подлежащи на задължително обучение в бъдещия Национален институт по правосъдие (НИП)⁶, като се предвиди и **задължително обучение при първоначално назначаване на длъжност председател и/или заместник-председател на районен или окръжен съд, районен или окръжен прокурор или директор на окръжна следствена служба, както и при преминаване в по-горен по степен съд или промяна на материята.**

За тази цел следва:

- да се обвържат бъдещите назначения на магистратите и развитието на кариерата на магистратите с резултатите от обучението;
- да се развият и модерни форми на продължаващо обучение (например дистанционно обучение и други форми, почиващи на новите информационни технологии), включително по прилагане на новото законодателство и в близка перспектива - на правото на Европейския съюз;
- да се предвиди възможност в бъдеще и специализирани юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, да провеждат курсове за продължаващо обучение с одобрение на Висшия съдебен съвет.

При всички случаи е необходимо да се отчете обстоятелството, че все още единствената организация, успешно провеждаща обучение на действащи магистрати, е създаденият през април 1999 г. като организация с идеална цел Център за обучение на магистрати (ЦОМ). С неговото създаване за пръв път обучението бе поставено на системна основа при обединяване и координиране на усилията на МП, неправителствени организации (напр. Съюза на съдиите в България и Алианса за правно взаимодействие като съучредители на ЦОМ, Съюза на юристите в България, Правната инициатива за обучение и развитие - ПИОР, Асоциацията на прокурорите, Сдружението на съдебните служители, Американската асоциация на юристите - Правна инициатива за централна Европа и Евразия - АВА-СЕЕЛ и др.) и чуждестранните донори (сред които се откроява участието на Американската агенция за международно развитие), ангажирани с проблемите на обучението.

По-нататъшното развитие и прилагане на учебните програми, изготвени от ЦОМ през четиригодишното му съществуване, в първоначалното и текущото обучение на съдебни кандидати и магистрати след изграждането на НИП следва да държи сметка за необходимата приемственост и стабилност в провежданото обучение и би дало възможност за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работещите в съдебната власт.

⁶ Измененията в ЗСВ от 2002 г. предвидиха създаването на Национален институт по правосъдие (НИП) към Министерство на правосъдието. След обявяването на последната от тези разпоредби за противоконституционна с решение № 13/16.12.2002 г. на КС, през юли 2003 г. бяха приети промени в ЗСВ, уреждащи законодателно неговото изграждане към ВСС. С оглед на тези изменения се изготвя *Правилник за устройство и дейността на НИП*. По решение ВСС НИП ще се изгради на основата на Центъра за обучение на магистрати, при използването на неговите достижения, учебни програми и материали, преподавателски състав, служители и имущество. В НИП ще се обучават задължително всички младши съдии и прокурори, непосредствено след постъпването им на работа в системата на съдебната власт.

Понастоящем изготвените от Центъра за обучение на магистрати програми обхващат следните сфери:

- първоначално обучение на всички новоназначени съдии непосредствено след встъпването им в длъжност;
- задължително обучение на новоназначените магистрати през първите три години на стажа им, включващо курсове по администрация на съответната съдебна дейност, изготвяне на съдебни актове, връзки с останалите органи на съдебната система и свързани с нея институции, професионална етика и др.;
- текущо обучение на магистрати от различни нива по актуални правни и професионални проблеми, право на Европейския съюз, Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи, езиково и компютърно обучение и др.

В момента се разработват и предстои въвеждането на нови програми за:

- първоначално обучение на всички новоназначени младши прокурори непосредствено след встъпването им в длъжност;
- задължително обучение на новоназначените прокурори;
- обучение при преминаване от едно инстанционно ниво в друго и от едно звено на съдебната система в друго;
- обучение на ръководителите на отделните звена на съдебната система по администрация и планиране;
- обучение на съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията.

В бъдещите програми на ЦОМ/НИП би следвало да се включи и **задължително обучение по прилагане на антикорупционното законодателство.**

Развитието, законодателното закрепване на задължението за професионално обучение и обвързването на резултатите от него с растежа в професионалната йерархия (например вземането предвид на резултатите от обучението при атестирането) би довело до осигуряване на възможности за постоянно обогатяване на правните познания на магистратите, за изграждане у тях на професионално самочувствие, съзнание за независимост и чувство за отговорност в съответствие с високите изисквания на обществото към правосъдието; до създаването на единна ефективна практика в правораздаването.

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 нетърпимост към нейните проявления в съдебната власт.**

2. Образование и обучение на съдебни служители

Досегашната дейност на Центъра за обучение на магистрати беше съсредоточена главно върху обучението на магистратите. Понастоящем със съдействието на Проекта за развитие на съдебната система на Американската агенция за международно развитие се изготвят, развиват и прилагат обучителни програми, насочени към повишаване на квалификацията на съдебните служители в съответствие

с чл. 188б от ЗСВ. С оглед на това най-наложителните мерки, които следва да бъдат предприети в национален мащаб, за да стартира обучението на съдебни служители след приемането на Правилника за устройството и дейността на Националния институт по правосъдие, са следните:

- използване на резултатите от проведеното изследване на нуждите от обучение в областта на съдебната администрация;
- идентифициране на целевите групи (магистрати и съдебни служители) и подгрупи;
- подбор и обучение на обучителите;
- изготвяне на учебните програми и материали;
- изготвяне на наръчници за всяка длъжност в съдебната администрация;
- включване на задължителен курс по съдебна администрация в програмата за начално обучение на ЦОМ/НИП (такъв вече има за съдиите);
- въвеждане на специално обучение по професионална етика и поведение.

Наред с това на основата на програми, изготвени и координирани на общонационално ниво, следва да се провежда и децентрализирано обучение на съдебните служители по съдебни окръзи и възлагане отговорността за обучение на съдебните служители в рамките на всеки съдебен окръг на съответния ръководител или на определен от него магистрат.

В по-дългосрочна перспектива за подобряване на образователната и професионалната подготовка на работещите в съдебната администрация и тези, които в бъдеще ще постъпват в нея, е необходимо да се положат усилия за въвеждане и осигуряване на:

- задължително обучение при първоначално назначаване на длъжност съдебен администратор, което постепенно да бъде заменено от **специализирано обучение** като условие за започване на работа в съдебната администрация⁷;
- продължаващо обучение за повишаване на квалификацията;
- обучение по етика и антикорупция.

За целите общо на обучението на магистрати и съдебни служители е необходимо и особено важно на съдебната власт и Министерството на правосъдието да бъдат осигурени **достатъчно средства**, предназначени за обучение, каквито от 2000 г. досега въобще не са предвиждани.

⁷ Общоприета практика в утвърдените европейски правни системи е подготовката на административни кадри за съдебната система да се извършва предварително, в специализирани училища/институти и впоследствие съдиите набират кадрите си измежду завършилите тази училища/институти.

Наред с главната ориентация на обучението към повишаване на професионалната подготовка следва да се обръща и специално внимание на обучението, насочено към **усвояване и спазване на етичните норми и правила, включително за антикорупционно поведение**. Данните от цитираното изследване на агенция „Витоша рисърч“ сочат, че според 46,7% от магистратите приемането на етични кодекси би довело до намаляване на корупцията в съдебната власт.

Етичните кодекси представляват своего рода ръководство за принадлежащите към съответните професионални групи юристи и за съдебните служители, което да ги подготви как да действат в ситуации, които не са предвидени или са предвидени най-общо в нормативните актове и как да се справят с конфликтните проблеми на ежедневието или със „сивите зони“ на бързо изменящата се околна действителност. Те имат главно мотивационни и дисциплинарно-контролни функции по отношение поведението на съответните професионални групи. Критериите и границите, в които могат да бъдат търсени отговорности за неспазването им, са преди всичко от морално естество. Затова са необходими **силни и авторитетни съсловни организации на магистратите и съдебните служители**, които чрез изградени вътрешни механизми да могат да реагират адекватно и резултатно в случай на неетично поведение на своите членове. Това е необходима предпоставка и за прилагането на новата разпоредба на ЗСВ (чл. 168, ал. 1, т. 3), предвиждаща нарушаването на моралните норми, приети в етичните кодекси, да стане основание за налагане на дисциплинарно наказание на магистратите и съдебните служители.

ВТОРА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС

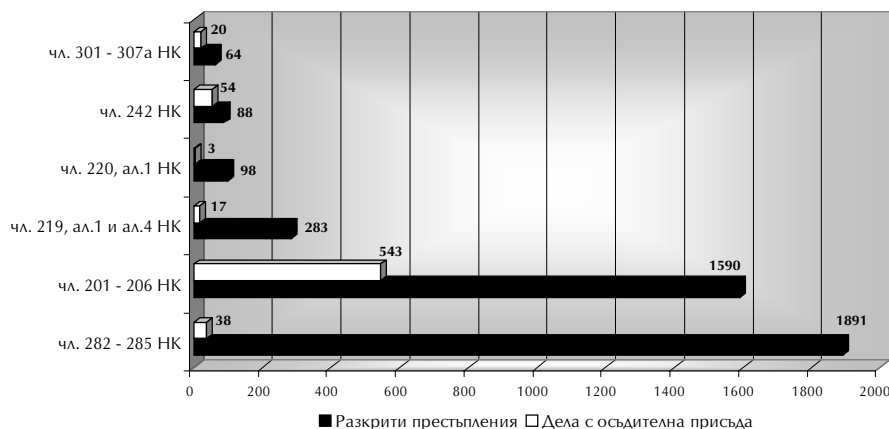
1. Общи положения

Наказателното право заедно с наказателния процес и изпълнението на наказанията са сред най-силните инструменти на държавата в противодействието на престъпността и в частност на корупцията. Водещата роля на наказателното право в противодействието на престъпността се предпоставя от обстоятелството, че чрез своята наказателна политика държавата преследва едновременно две основни цели: от една страна, да санкционира извършителите на престъпни деяния, в това число корупционни, а от друга страна, да въздейства възпиращо и възпитателно по отношение на извършителите на престъпленията и всички останали членове на обществото.

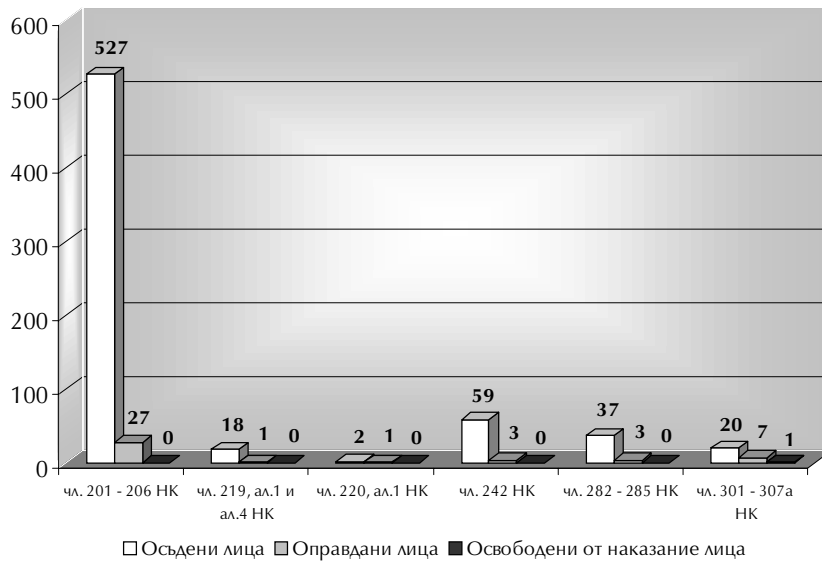
Сега действащата система на наказателно преследване е до голяма степен бавна, тромава и неефективна. Престъпленията и наказанията, предвидени в *Наказателния кодекс* (НК), не съответстват напълно на нарастващата икономическа и криминална престъпност в съвременните условия на пазарна икономика. Уредбата на наказателния процес по сега действащия *Наказателно-процесуален кодекс* (НПК) не съдържа достатъчно механизми и гаранции за бързото и ефективно приключване на наказателните дела с влязла в сила присъда, което на свой ред създава предпоставки за упражняване на корупционни практики.

През последните години бяха извършени множество законодателни промени, целящи осъвременяване на наказателното право и процес, като част от тези промени бяха извършвани „на парче“, често без ясна и единна концепция за реформа в наказателното правораздаване. Основната цел на тези промени беше преди всичко осъвременяване на законодателството и привеждането му в съответствие с европейските изисквания за зачитане на човеш-

Брой на делата с осъдителна присъда и на осъдените лица за престъпления по служба (чл. 282-285 НК), присвоения (чл. 201-206 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-220 НК), контрабанда (чл. 242 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.



Източник: *Върховна касационна прокуратура*

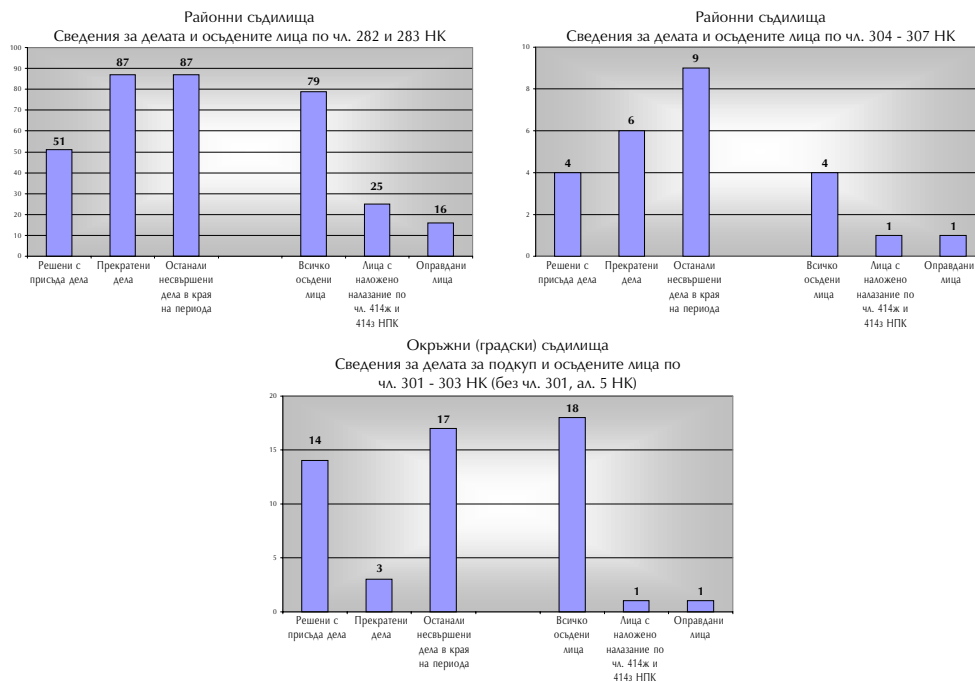


Източник: *Върховна касационна прокуратура*

ките права, от една страна, а от друга - за осигуряване на бързо и ефективно правосъдие. До голяма степен обаче тези цели все още не са постигнати, което поражда необходимостта от продължаване на реформите.

Реформата в наказателното право и процес се предполага до голяма степен от конституционния модел, въведен с *Конституцията* на Република България от 1991 г. Голяма част от законодателните промени в областта на наказателното право, наказателния процес и изпълнението на наказанията са в пряка зависимост от идеите за промени в основния закон на Република България в главите за правата на гражданите и за съдебната власт.

СТАТИСТИКА ЗА БРОЯ НА ДЕЛАТА И НА СЪДЕНИТЕ ЛИЦА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА (ЧЛ. 282 И 283 НК) И ПОДКУП (ЧЛ. 301-307 НК) ПРЕЗ 2002 Г.⁸



Източник: *Министерство на правосъдието*

1.1. Проблеми в материалното наказателно право

През последните няколко години в материалното наказателно право бяха извършени съществени промени, насочени към подобряване на предотвратяването и наказването на престъпленията, свързани с корупция. В резултат на няколко последователни изменения и допълнения на НК наказателноправната уредба на корупционните престъпления до голяма

⁸ До последните изменения на НПК от 2003 г. (ДВ, бр. 50 от 30.05.2003 г.) делата за престъпления по служба по чл. 282-283 НК и за подкуп по чл. 304-307а НК бяха подсъдни като първа инстанция на районните съдилища. След измененията делата за тези престъпления стават подсъдни като първа инстанция на окръжните съдилища.

степен се доближи до европейските стандарти в тази област. Успоредно с усъвършенстването на правната уредба на **подкупа** като най-типичното корупционно престъпление бяха инкриминирани и други основни корупционни престъпления като **търговията с влияние, подкупа в частния сектор** и др. Усъвършенствана беше и уредбата на някои престъпления, които често се намират в пряка връзка със същинските корупционни престъпления, като **престъпленията по служба, данъчните престъпления** и др.

Независимо от извършените съществени промени в материалното наказателно право, свързани с наказването на корупционните престъпления, значителна част от магистратите продължават да са на мнение, че в *Наказателния кодекс* съществуват сериозни слабости и пропуски в тази насока. Според 61% от интервюираните магистрати последните изменения на НК не обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се появи корупция, а 76,4% са на мнение, че се налага допълнително усъвършенстване на законодателството в тази насока.

ОЦЕНКА НА ПОСЛЕДНИТЕ ИЗМЕНЕНИЯ НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ СЪСТАВИ В ОСОБЕНАТА ЧАСТ НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС, НЕПОСРЕДСТВЕНО ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ИНКРИМИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИ ВИДОВЕ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ:

	Да	Не	НЗ/НО
Обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се прояви корупция	20.9	61.0	18.1
Предвидените санкции са съответни на инкриминираните деяния	39.2	39.6	21.1
Необходимо е усъвършенстване на законодателството в тази насока	76.4	11.7	11.9

Източник: СМК на Коалиция 2000

- Една от слабостите на НК е наличието на множество разпоредби както в общата, така и в особената част, които са изцяло или отчасти **обявени за противоконституционни** с решения на Конституционния съд. Тези разпоредби, въпреки че не се прилагат, не са нито изрично отменени, нито са изменени в съответствие

с аргументите, посочени от Конституционния съд.

- Продължава да е актуален проблемът с **прецизирането на понятието длъжностно лице**. Този проблем е от особено значение във връзка с корупционните престъпления, тъй като длъжностните лица са сред основните субекти на тази категория престъпления. Независимо че с последните промени на НК дефиницията на понятието длъжностно лице беше разширена в съответствие с изискванията на *Наказателната конвенция срещу корупцията*, определението продължава да включва някои категории лица от частния сектор.
- Основните слабости в общата част на НК са свързани със **системата на санкциите**. Това е проблематика, която е предмет на обсъждане не само в България, но и в редица други държави, като тенденцията е да се търсят нови форми на въздействие извън традиционно известните наказания. Адекватната система от наказания е от особено значение за ефективността на наказателната политика на държавата въобще и в частност по отношение на престъпленията, свързани с корупция.

Известен факт е, че България има една от най-тежките санкционни системи в Европа, като законодателят основно залага на **наказанието лишаване от свобода**, без то да осъществява очакваната лична и генерална превенция. В чуждите национални законодателства се открива обща тенденция към ограничаване приложното поле на това наказание, като се отдава **предимство на паричните наказания и нови форми на реализиране на наказателната отговорност**.

Едновременно с това настоящата система от санкции включва и някои наказания, които до голяма степен са остарели и неефективни. Такова е например наказанието поправителен труд, което е предвидено алтернативно или кумулативно и за някои корупционни престъпления (длъжностно присвояване, престъпления по служба, престъпления против правосъдието и др.). Създадено в други обществени условия, това наказание в момента е практически неприложимо. Сходна е ситуацията и с наказанието обществено порицание, в съдържанието на което липсва форма на държавна принуда, поради което и санкционният му ефект е съмнителен.

С последните промени в НК (в сила от 1 октомври 2002 г.) бяха предприети частични мерки в посока усъвършенстване на системата от наказания за престъпленията, свързани с корупция, като по отношение на различните състави на подкупа и новоприетите състави на търговията с влияние алтернативно или кумулативно на наказанието лишаване от свобода беше въведено и наказанието глоба. Законодателят обаче не доведе докрай приложението на този подход, в резултат на което за множество други престъпления, имащи отношение към корупцията, наказанието лишаване от свобода продължава да бъде единствената възможна санкция.

- Сериозни слабости съществуват и в уредбата на **наказателната отговорност на непълнолетните**. Отсъства ясна концепция за държавна политика по въпросите на престъпността на непълнолетните, която да се провежда чрез специфични наказания, пригодени за непълнолетните извършители, а санкциите по НК са резултат от механичното пригаждане на общата санкционна система към престъпленията, извършени от непълнолетни.
- Възприетата в НК уредба на **пробацията** е твърде неудачна и със съмнителна конституционност. Тя създава предпоставки за неравностойно и неравноправно третиране на подсъдимите при определяне на това наказание и при индивидуализиране на конкретните мерки. Сегашната уредба дава възможност две лица, наказани с едно и също наказание, в действителност да изтърпят различни по обхват ограничения, което благоприятства появата на корупционни практики и създава условия за манипулиране на съдиите при налагане на това наказание, особено при по-леките престъпления, за които няма касационно обжалване.

При приемането на текстовете за пробацията беше приложен механичният подход на замяна в особената част на НК на наказанията задължителното заселване и лишаване от местоживееене в определено населено място с пробация. По този начин се нарушават основните принципи при индивидуализирането на наказанията от съда и се създават неясноти при прилагането на останалите наказания, особено

но когато са кумулативно или алтернативно предвидени.

- **Системата на особената част на НК е непрецизна и непоследователна.** Напоследък с многобройните изменения на НК се допуснаха редица компромиси в тази насока и много състави бяха уредени в очевидно неподходящи глави. Това важи в значителна степен за уредбата на подкупа. В момента той се третира като престъпление против дейността на държавните органи и обществените организации. Това систематично място прави невъзможно уредбата на подкупа да се използва при наказването на корупционните престъпления в частния сектор, в публичния стопански сектор, даже в общините. Този извод се подчертава и от неразвитата уредба на корупцията в стопанския сектор по чл. 225в от НК.
- В резултат на съществените промени в правната уредба на подкупа, извършени с последните няколко изменения на НК, бяха въведени нови форми на изпълнителното деяние. Тяхното съдържание обаче е до голяма степен неясно, което може сериозно да затрудни практиката и да създаде предпоставки за произвол.
- Все още в българското наказателно право не е решен въпросът за **наказателната отговорност на юридическите лица**. Редица корупционни престъпления се извършват в интерес именно на юридически лица, които обаче по сега действащото законодателство в България не могат ефективно да бъдат санкционирани.

1.2. Проблеми в наказателно-процесуалното право

Съществуващите трудности в хода на разследването и наказването на престъпността като цяло и на корупцията в частност се дължат до голяма степен на недостатъчната ефективност на наказателното производство, което възпрепятства своевременното реализиране на наказателно-правната претенция на държавата.

През последните няколко години бяха предприети поредица законодателни промени в областта на наказателния процес, голяма част от които породиха противоречиви реакции сред правната общност. Въпреки известната непоследователност на част от извършените промени в наказателно-процесуалното законодателство могат да се открият основни насоки на реформата, съответни на трайно

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЧАСТИТЕ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

	%
При предварителната проверка (извънпроцесуална дейност)	15.9
При полицейското разследване	19.6
При предварителното производство	15.6
В съдебната фаза	19.4
Друга (Моля, посочете)	1.1
Във всички части е еднакво разпространена	10.6
В наказателното производство няма корупция	4.4
Не знае/Не отговорил	13.4

Източник: СМК на Коалиция 2000

установените международни стандарти, постиженията на различни правни системи и опита на практическата процесуална дейност. Основна цел на измененията и допълненията в НПК беше преди всичко намиране на баланса между надеждни гаранции за правата на човека и ефективно правораздаване. До голяма степен обаче тази цел все още не е постигната, което поражда необходимостта от продължаване на реформите. Най-желан в това отношение би бил подходът на изготвяне на нов НПК въпреки поначало верните идеи, които следва през годините българският законодател с промените в процесуалното законодателство. Така ще се преодолеят неизбежните проблеми по провеждане на фундаментална реформа в закона от 1974 г., построен на различна философия от тази, залегнала в концепцията за реформа на наказателния процес. Такива проблеми са съществуването на противоречиви, често взаимноизключващи се процесуални институти, трудното „битуване“ в един закон на различни по същността си идеи, непрецизното структуриране на закона и т.н. Нов НПК е следователно най-добрият подход към реформата в наказателния процес, но това не следва да се издига в абсолютно условие за нейния успех. Важно е да са верни идеите, провеждани в националното ни законодателство, а не непременно законът да бъде нов. Пример в това отношение са законодателствата на редица европейски държави като Германия, Франция, Белгия и др., чието процесуално законодателство датира отпреди няколко века, но е носител на най-напредничавите идеи за ефективно наказателно правосъдие и надеждни гаранции за защита на правата на човека.

През май 2003 г. Народното събрание прие поредния *Закон за изменение и допълнение на НПК*, който предвижда редица разпоредби за ускоряване развитието и приключването на наказателните дела. По-важните от тези изменения са следните:

- Въвеждане в съответствие с приетите през 2002 г. промени в *Наказателния кодекс* на т.нар. **частно-публично производство**, при което за определени в НК престъпни състави наказателното производство от общ характер се образува по тълба на пострадалия до прокуратурата, но не може да се прекрати по негово искане, а за други производството се прекратява, ако до започване на съдебното следствие пред първоинстанционния съд пострадалият направи такова искане. Така се постигат поне две основни цели - защита се волята на пострадалия, като същевременно системата на наказателното правораздаване се разтоварва от огромния брой дела.
- Отпадане на възможността за предявяване на граждански иск в досъдебната фаза на наказателното производство.
- Премахване на **предварителната проверка** като предпоставка за образуване на предварително производство при липса на достатъчно данни. Измененията предвиждат в случаите, когато се налага извършването на неотложни следствени действия, предварителното производство да се счита за образувано от съставянето на акта за съответното следствено действие.

Предварителната проверка като извънпроцесуална дейност на практика се отклони от първоначалната цел на законодателя -

оперативна, краткосрочна проверка за достатъчно данни за започване на наказателен процес. В редица случаи предварителната проверка продължаваше значително по-дълго от същностния наказателен процес. По този начин тя се явяваше не само пречка за бързото му започване и приключване, но се превръщаше и в средство за zlepоставяне на граждани и неоправдан тормоз над тях, включително оказване на корупционен натиск.

- Възстановяване на първоначалната уредба на **споразумението** чрез отмяна на недостатъчно обмислените промени, приети през 2001 г.

Институтът на споразумението беше въведен с измененията на НПК в сила от началото на 2000 г. и много бързо се утвърди като много гъвкав процесуален способ за ускоряване на наказателното преследване и за избягване на корупционни действия в отношенията обвиняеми-магистрати. Данните за приключилите за 2000 г. наказателни дела сочат, че 36,6% от тях са решени със споразумение, което е повече от 1/3 от общия брой на решените дела. С измененията в НПК от 2001 г. възможностите за използване на този институт се стесниха изключително много и на практика предопределиха неприлагането му като възможност за бързо реализиране на наказателноправната претенция на държавата към извършителя на престъплението и своевременно обезщетяване на пострадалия. Това наложи повторното изменение на уредбата и връщането на отменените през 2001 г. текстове.

- Въвеждане на право на обвиняемия след изтичане на определен в закона срок от повдигане на обвинението (две години при обвинение за тежко престъпление и една година в останалите случаи) да поиска от съда да разгледа делото му по същество.

- Възстановяване на **първоначалната уредба на полицейското производство** чрез отмяна на неудачните промени, приети през 2001 г.

След първоначалното въвеждане на полицейското производство през 2000 г. с мнение за съд бяха предадени на прокуратурата около пет пъти повече дознания отколкото предходната година, като поне пет пъти се съкрати и средното време за разследване на едно престъпление. Основните критики към новото законодателство бяха свързани с липсата на необходимата правна подготовка на голяма част от полицейските служители, получили дознателски правомощия, което в определени случаи се отрази на качеството на дознателската работа. С измененията на НПК от 2001 г. обаче вместо решаване на очерталите се промени се засили процесуалният формализъм, който сериозно затрудни работата по полицейското разследване, лишавайки го от оперативност, бързина и резултатност.

- Ограничаване на възможността съдията-докладчик и първоинстанционният съд да **прекратяват съдебното производство и да връщат делото на прокурора** за допълнително разследване поради допуснати съществени нарушения на процесуалните правила само до случаите, когато тези нарушения са довели до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия и на неговия защитник.

- Промените дават право на съда да наложи глоба до 500 лв. на страна, свидетел или експерт, чието неявяване без уважителна причина е довело до отлагане на делото.

- Отмяна на възможността за повдигане на ново обвинение от прокурора за първи път пред въззивната инстанция.
- **Отпадане на възможността за триинстанционно обжалване от страна на прокурора на определението на съда за връщане на делото в досъдебното производство и триинстанционно обжалване на постановленията на прокурора за прекратяване на наказателния процес.** Разпоредбата, която беше въведена с измененията на НПК от 2001 г., на практика блокира наказателния процес и нейната отмяна беше наложителна с оглед ускоряване на развитието и приключването на производството по наказателни дела, което е необходима предпоставка за ограничаване на корупцията.

Последните изменения в НПК разкриват и определени недостатъци. Преди всичко промяната на подсъдността на някои категории дела не беше съобразена с компетентността на разследващите ги органи. Например делата за контрабанда станаха подсъдни като първа инстанция на окръжния съд, като се запази правомощието на дознателите в митниците да осъществяват разследването. Съгласно изрична разпоредба на НПК подсъдните като първа инстанция на окръжен съд дела задължително се разследват от следователи по реда на предварителното производство, което доведе до коригиране на създалото се противоречие чрез приемането на нов *Закон за изменение и допълнение на НПК* (ДВ, бр. 57/2003 г.). Същият закон отговори и на създаденото в процесуалната практика напрежение по повод променената подсъдност на определена категория дела. Въпреки всеизвестния принцип на действие на процесуалния закон (приложение към всички неприключили производства) законодателят изрично допусна образуванията в съдилищата дела да се довършат по досегашния ред. Определени въпроси породиха и невъзможността „съответни органи на МВР“ (които не са дознатели) да извършват неотложни следствени действия, които да поставят началото на процеса и да бъдат процесуално релевантни. Неоснователни обаче са твърденията, че органите за противодействие на престъпността са лишени от възможността да ползват специални разузнавателни средства. Точно обратната констатация има основание в НПК и *Закона за специалните разузнавателни средства* (ЗСРС) - налице са всички възможности за използване на специални разузнавателни средства, като е направена и крачка повече с възможността веществени доказателствени средства, получени съобразно ЗСРС, да се ползват в наказателния процес.

Практиката в досъдебното производство създава известно напрежение във връзка с правомощието на прокурора да изземва от следователя наказателното дело за неопределен срок, което води до просрочване на разследването и в редица случаи до безуспешно следствие поради невъзможност да се извършат определени следствени действия след изтичането на значителен период от време. Положението на прокурора на „господар“ (*dominus litis*) в досъдебната фаза на процеса предопределя възможността прокурорът да дава задължителни указания на разследващите органи, сам да извършва следствени действия, а също и да изземва следственото дело. Обсъжданата незаконосъобразна практика може да бъде преодоляна чрез намесата на по-горестоящия прокурор, какъвто е смисълът на йерархически структурираната прокурорска институция. Въведената норма на чл.

239а от НПК, предоставяща право на обвиняемия след изтичане на определен в закона срок от повдигане на обвинението да поиска разглеждане на делото му по същество от съда, също дава законово основание за преодоляване на подобни практики при съчетание с ефективни дисциплинарни процедури.

Цели за извършване на корупционни действия (предлагане на подкуп, търговия с влияние и др.) спрямо следните групи:

<i>Прокурори</i>	Да %
За да прекрати наказателно производство	63.4
За да образува/да не образува досъдебно производство или предварителна проверка	49.3
За да внесе/да не внесе обвинителен акт	27.8
За да върне неоснователно делото за допълнително разследване	23.3
За да не извърши процесуални действия в случаите, когато е задължен да ги извърши	19.8
За да упражни нерегламентирано влияние	17.0
Друго	1.5
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/Не отговорил	12.3

<i>Следователи</i>	Да %
За да извърши или да не извърши определени процесуално-следствени действия	59.5
За да спре разследването или да направи предложение за прекратяването му	56.2
За да упражни нерегламентирано влияние	28.0
Друго	2.2
Не се извършват корупционни действия	6.2
Не знае/Не отговорил	13.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

Недостатък на действащия НПК е **предоставената на прокурора възможност да изменя обвинението в първата инстанция**. Прокурорът правилно е *dominus litis* в предварителната, досъдебна процесуална фаза, където се събират доказателства и прокурорът взема решение дали да повдигне пред съда обвинение срещу извършителя на престъплението. В производството пред съда обаче той е страна, която трябва да е поставена в равно положение с останалите страни по делото. Възможността прокурорът да внесе изменение в обвинението, което сам е повдигнал пред съда, неоснователно го поставя в привилегировано положение,

стимулира небрежното провеждане на разследването, неупражняването на ефективен контрол върху неговата обективност, всестранност и пълнота и в крайна сметка води до внасянето на необосновани обвинения в съда. Освен това прокурорът *ex lege* е поставен над останалите страни, което в определени случаи създава условия за упражняване на корупционен натиск.

Сред основните причини за забавянето на наказателната процедура в съдебната фаза е и установяването на **три редовни съдебни инстанции** и невъзможността да бъдат „прескачани“ някои от тях. Това превръща процедурата по обжалване на съдебните актове в изключително бавен и сложен процес, което на свой ред възпрепятства своевременното влизане в сила на присъдите и създава условия за необосновано забавяне на делата, често свързано с упражняване и на корупционни практики.

1.3. Проблеми в уредбата на изпълнението на наказанията

С последните изменения и допълнения на *Закона за изпълнение на наказанията* (ЗИН) от 2002 г. бяха направени множество промени, насочени към усъвършенстване на правната уредба на изпълнението на наказанията. В закона бяха уредени редица институти, регламентирани досега в подзаконови актове. Значителна част от закона беше приведена в съответствие с нормите на европейското и международното право.

Въпреки последните промени сега действащият правен режим на изпълнението на наказанията разкрива редица слабости, които възпрепятстват ефективното изпълнение на наложените наказания и често създават условия за упражняване на корупционни практики.

Преди всичко проблеми съществуват в уредбата на изпълнението на **наказанието лишаване от свобода**, по-важните от които са:

- недостатъчно прецизна уредба на правата и задълженията на лишените от свобода и на затворническата администрация, което благоприятства опитите за корумпиране на нисшия персонал в местата за лишаване от свобода;
- недостатъци в регламентацията на здравното обслужване в местата за лишаване от свобода, в резултат на което престоят в медицинските пунктове и настаняването в болнични заведения често е свързано с упражняването на корупционни практики;
- недостатъчно ефективна система за контрол върху дейността на администрацията в местата за лишаване от свобода.

По отношение на режима на изпълнение на останалите наказания особено внимание заслужава **липсата на правна уредба за изпълнение на новото наказание пробация**, въведено с измененията на НК от 2002 г. Разпоредбите на НК, уреждащи пробацията, предстои да влязат в сила на 01.01.2004 г., но отсъствието на съответен правен режим за изпълнението на това наказание ще блокира неговото ефективно приложение поради липсата на ясни правила относно реда и условията за неговата реализация.

2. Цел на реформата

Реформата в областта на наказателното право и процес има за цел **изграждането на модерна и ефективна система за разследване и наказване на престъпността, включително корупционната, както и въвеждане на ефективни законови механизми за предотвратяване на корупцията в рамките на самото наказателно преследване.**

Необходима предпоставка за успешното постигане на тези цели е реформата в областта на наказателното право и процес да се основава на **цялостна концепция за нова наказателна политика и съвременни стратегии за контрол над престъпността**. Тази концепция следва да стане основа за приемането на **нов Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс и Закон за изпълнение на наказанията**, в които следва да намерят уредба нови правни институти, да се уеднакви терминологията, а нормативният регламент да следва постройна система и структура на закона.

Същевременно поради сложността на този процес и продължителното време, което той изисква, реформата може успешно да продължи и в рамките на съществуващите нормативни актове. По-важно е законът да бъде съвременен и актуален по своите идеи, отколкото новосъздаден. Пример за това са законодателствата на значителен брой съвременни държави, в които нормативни актове, приети отпреди повече от два века, впечатляват със съвременното си звучене и актуалност. Затова предимство трябва да се отдаде на бързото и неотложно включване в правната ни система на идеите и институтите, отразяващи общите тенденции на реформиране на наказателното право, наказателния процес и на пенитенциарната система по света днес. Така реформата паралелно ще се провежда в действащото право, като се подготвят и съответните нови нормативни актове.

3. Предложения за реформа

3.1. Предложения за реформа в наказателното право

За преодоляване на съществуващите слабости в областта на материалното наказателно право е необходимо да бъдат предприети следните мерки:

- Извършване на **цялостен преглед на практиката на Конституционния съд по общата и особената част на НК**, като онези разпоредби, които са обявени за противоконституционни, трябва да бъдат изменени в духа на мотивите на Конституционния съд или да бъдат отменени, ако поправката им е невъзможна.
- **Прецизиране на понятието за длъжностно лице** с цел преодоляване на противоречията в неговото съдържание.
- **Разширяване на приложното поле на наказанието глоба** по отношение на редица корисни длъжностни престъпления, които по своя характер могат да представляват корупционни деяния.
- Преоценка на запазването в системата от санкции на наказанието **поправителен труд**, както и обмисляне на ново съдържание на наказанието **обществено порицание**.
- Създаване на напълно нова **система от наказания за непълнолетните**, които нерядко са субекти и на корупционни престъпления. Това би могло да се реализира както чрез съответни промени в наказателния закон, така и чрез отделен закон за противообществените прояви (престъпления, простъпки, нарушения), извършени от ненавършили пълнолетие лица, като се отдаде превес на възпитателните мерки и се подчертае грижата за тяхното превъзпитание, а наказанието се изведе на заден план.
- Теоретично и законодателно изчистване на концепцията за **пробацията**, с което да се изясни следва ли пробацията да се разглежда само като наказание и какво точно съдържание да има, или да се разшири и като мярка за въздействие върху лица, освободени предсрочно и условно предсрочно или осъдени условно и дори като мярка за неотклонение.

- Създаване на **изцяло нова структура на особената част на НК**, която да открои приоритетите в наказателноправната защита, като систематиката се извърши с оглед на обекта на посегателство.
- **Прецизиране на систематичното място на уредбата на подкупа** по българското наказателно право.

Отделянето на подкупа в самостоятелна глава на НК ще позволи разгърнатата уредба на това престъпление пълноценно да се прилага по отношение на корупционни деяния, независимо че са извършени извън сферата на дейност на държавните органи и обществените организации. Успоредно с преоценката на систематичното място на уредбата на подкупа следва да се преразгледа и въпросът за наименованието на раздела (съответно главата, ако тези престъпления се обособят в самостоятелна глава от НК), като се държи сметка, че уредбата включва както съставите на подкупа, така и тези на търговията с влияние.

- По-нататъшно усъвършенстване на правната уредба на подкупа чрез **изясняване на съдържанието на новите форми на изпълнителното деяние „поиска дар“, „приеме предложение за дар“, „приеме обещание за дар“**. Независимо че тези форми на изпълнителното деяние са взети от *Наказателната конвенция срещу корупцията*, те не са нови за българското право и повечето от тях фигурират още в първия български *Наказателен закон* от 1896 г.
- Въвеждане на **ясно и точно определение на понятието „облага“**, което да изключи възможното подозрение за необосновано разрастване на наказателната репресия. Новото разбиране на предмета на подкупа изисква и нова редакция на разпоредбата на чл. 307а от НК, като се уточни, че предметът на подкупа се отнема в полза на държавата, когато той съставлява имотна облага.
- **Добавяне на дознателите към лицата, за които се приема, че заемат отговорно служебно положение**, за да се уреди тяхната отговорност в това им качество.
- **Осъвременяване на регламентацията на някои други престъпления (например документните престъпления)**, които в много случаи са свързани или прикриват извършването на същинските корупционни престъпления.
- Законодателно решаване на въпроса за т.нар. **„наказателна“ отговорност на юридическите лица**.

При решаването на този проблем са възможни два подхода. На първо място, поради съществените особености на отговорността на юридическите лица, които я отличават от наказателната отговорност на физическите лица, би могло вместо приемането на промени в НК в този смисъл да се подготви **самостоятелен закон за отговорността на юридическите лица**, който да позволи лесната конфискация на облаги, придобити или получени чрез престъпление. Подобно решение ще има значителен ефект в борбата с финансирането на тероризма, съществен превантивен ефект при данъчните престъпления, престъпленията с предмет ценни книжа и други подобни. Вторият въз-

можен подход е **в самия НК да бъде предвидена специфична административна отговорност за юридическите лица**, като успоредно с това се определят и конкретните физически лица, които носят наказателна отговорност за осъществяваната от юридическите лица дейност в случаите, когато тази дейност е неправомерна.

- Макар че действащата правна уредба на корупционните престъпления в НК отговаря до голяма степен на съвременните стандарти, все още липсва необходимата решителна воля за прилагане на новото наказателно законодателство и подобряване на капацитета на правораздавателните и правоприлагащите органи за противодействие на корупцията. Възможни мерки в тази насока са своевременното въвеждане на програми за обучение на полицейските служители и магистратите, както и съобразяване на тълкувателната практика на съдилищата във връзка с прилагането на новото законодателство с обяснителните доклади към съответните международни инструменти.

3.2. Предложения за реформа в наказателно-процесуалното право

Реформата в сферата на наказателния процес следва да бъде подчинена на няколко **принципни положения**: утвърждаване на съдебната фаза като централна част на наказателния процес, ускоряване на развитието и приключването на производството по наказателни дела, спазването на задължителните международни стандарти за ефективно правосъдие с надеждни гаранции за правата на гражданите.

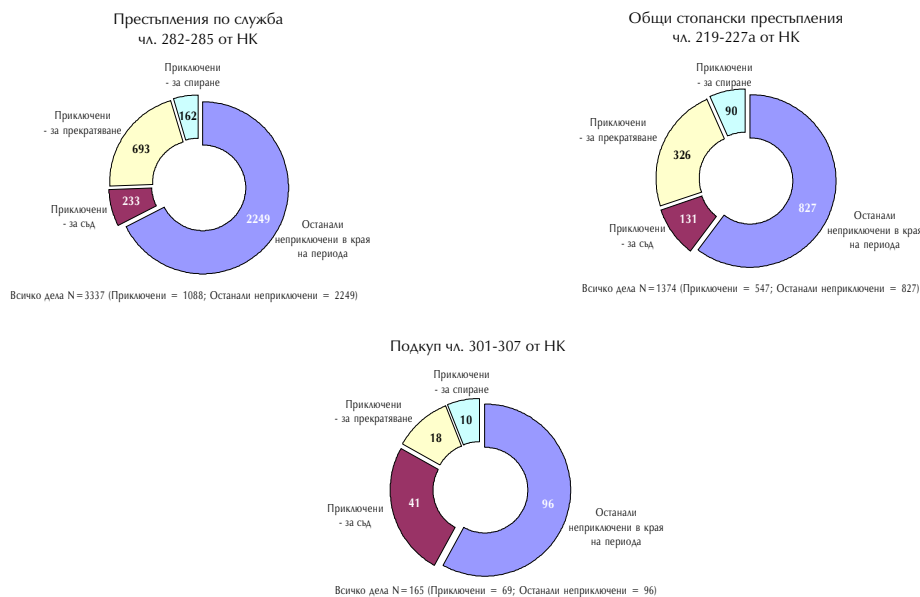
За постигане на целите на реформата в сферата на наказателния процес е необходимо да бъдат предприети следните мерки:

- Ускоряване на наказателната процедура чрез **разширяване кръга на хипотезите, при които не се провежда досъдебно производство**, а делото се образува и разглежда по правилата на наказателните дела от частен характер.
- Регламентиране на **предварителното производство** (като форма на досъдебното производство) по подобие на полицейското производство, като процесуалната форма се запази само за да гарантира правата на засегнатите лица и достоверността на доказателствата.
- Въвеждане на допълнителни **мерки за осигуряване бързината на разследването**, като се ограничат до минимум случаите на продължаващи години наред досъдебни производства.

Възможни мерки за ускоряване на разследването са въвеждането на крайни срокове, след които да е недопустимо внасяне на делото в съда (подход, който се забелязва в редица чужди национални правни системи) или ограничаване на сроковете за принудителните мерки. В тази насока законодателят вече предприе важна стъпка с новата разпоредба на чл. 239а от НПК, даваща право на обвиняемия да поиска делото му да се разгледа по същество от съда.

- Усъвършенстване на регламентацията и на другата форма на досъ-

БРОЙ СЛЕДСТВЕНИ ДЕЛА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА (ЧЛ. 282-285 НК), ОБЩИ СТОПАНСКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (ЧЛ. 219-227 НК) И ПОДКУП (ЧЛ. 301-307а НК) ПРЕЗ 2002 Г.



Източник: Национална следствена служба

дебно производство - **полицейското производство**.

Наложителна промяна в уредбата на полицейското производство е да бъдат ограничени възможностите на прокурора за преобразуване на полицейското производство в предварително производство. На практика това понякога е начин за продължаване на досъдебното производство извън разумните предели, което не е в интерес нито на пострадалия, нито на обвиняемия, не съдейства за разкриване на истината и за

осъществяване на задачите на процеса и създава условия за упражняване на корупционен натиск.

Промени са наложителни и в правната уредба на **съдебното производство**. Нашата държава отдавна е покрила изискванията на

Европейската конвенция за защита правата на човека във връзка с правилата за „надлежна съдебна процедура“. Затова на тази фаза е необходима реформа, свързана предимно с осигуряване бързина на съдебния процес:

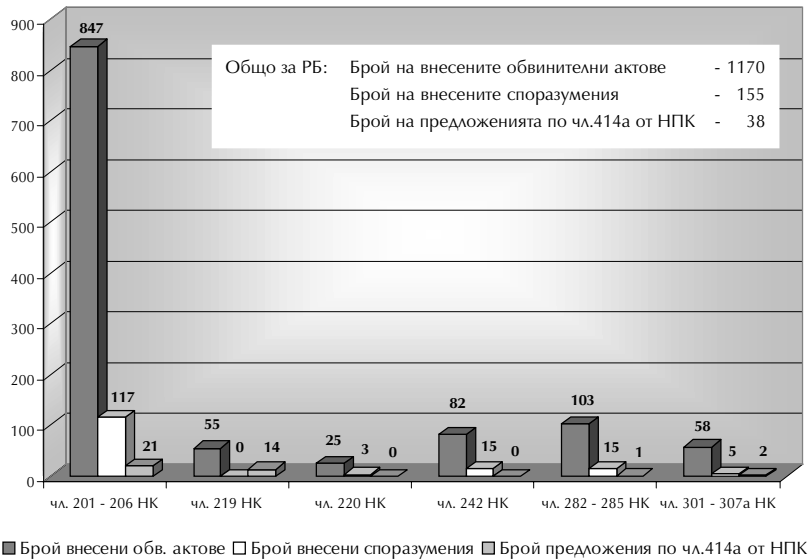
- Свеждане до минимум на случаите на връщане на делото от съда на прокурора, което ще допринесе за по-бързо развитие и приключване на съдебното производство и намаляване на корупцията.

БРОЙ ОБВИНЯЕМИ И ЗАДЪРЖАНИ ЛИЦА ПО ДЕЛА ЗА ОБЩИ СТОПАНСКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (ЧЛ. 219-227а НК), ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА (ЧЛ. 282-285 НК) И ПОДКУП (ЧЛ. 301-307а НК) ПРЕЗ 2002 Г.



Източник: Национална следствена служба

Брой внесени обвинителни актове, споразумения и предложения по чл. 414а НПК по дела за присвоения (чл. 201-206 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-220 НК), контрабанда (чл. 242 НК), престъпления по служба (чл. 282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.



Източник: Върховна касационна прокуратура

- **Промяна в системата на призоваване** с цел отпадане на задълженията на съда в тази насока и предвиждане на задължение за страните сами да осигуряват явяването на своите свидетели. Подобна промяна ще доведе до утвърждаване на съществителния съдебен процес и на равнопоставеността на страните в него.

- Въвеждане на по-стриктни изисквания към страните своевременно да сочат доказателствата, като след определен в закона момент искането за нови доказател-

ства да е обвързано със задължение страната да посочи основателни причини за това. Разбира се, процесуалната дисциплина на страните е важно условие за ускоряване на производството, но тези положения не бива да се довеждат до неприемлива крайност, конфронтацията установяването на истината и особеностите на процеса на доказване по всяко дело.

- **Преосмисляне на възможностите за изменение на обвинението от прокурора в съдебното производство.** Ограничаването на това право на прокурора ще доведе до повишаване на качеството на провежданите предварителни производства и ще улесни съда при разглеждане на делото.
- **Усъвършенстване на правната уредба на обжалването** с цел ускоряване на производството по наказателни дела.

Възможни са няколко варианта на промени в правната уредба на обжалването по НПК. От една страна, би могло да се установи „**прескачащо обжалване**“ и възможност за директна касация - когато страните не спорят по фактите, след като изтече срокът за въззивно обжалване, те да могат да подават касационни жалби и протести, ако проблемът се отнася само до допуснати грешки при прилагането на закона. Друг вариант е **присъди, постановени от съд със съдебни заседатели, да не подлежат на въззивно, а единствено на касационно обжалване**. Възможен е и трети вариант, при който **касационният способ да се установи като извънреден**, а не като редовен способ за проверка на съдебните актове. Това ще означава, че след изтичане на срока за въззивно обжалване или след решението на въззивния съд съдебният акт може да е предмет на касационно обжалване, но влиза в законна сила и подлежи на изпълнение, освен

ако съдът не постанови друго.

- Въвеждане на различни видове **диференцирани процедури**. Такива процедури са широко прилагани в европейското и американското право и съдействат за повишаване ефективността на правораздаването по наказателни дела. В преобладаваща част от тези правни системи традиционният (общият) наказателен процес е изключение, а не правило. С въвеждането на нови алтернативни институти за решаване съществото на делото значителен брой дела ще се отклоняват от традиционната процедура. Тази насока на реформата се препоръчва от Съвета на Европа⁹, от ООН и е доказана като ефективно законодателно решение за ускоряване на процеса в почти всички национални правни системи.

Възможни диференцирани форми, които могат да намерят приложение у нас, са транзакцията, наказателната заповед, медиацията между извършителя и жертвата, организирана от прокурора, и редица други образци, познати на съвременните правни системи и доказали своята ефективност и полезност. Разбира се, установяването на тези нови правила трябва да се осъществява много внимателно и при пълно спазване на националните ни традиции, правосъзнание и сложилите се социално-икономически отношения в нашата страна.

- Преосмисляне на принципа за законността при повдигане на обвинението пред съда. Една от възможностите в тази насока е установяването на **дискреционни правомощия за прокурорските органи** за преценка дали в конкретния случай е в държавен и обществен интерес да се повдига обвинение пред съд. Така например, когато престъплението е сравнително леко, деецът е признал извършеното и е готов да възстанови причинените вреди, а пострадалият е съгласен с това, прокурорът би следвало да може да преценява дали е целесъобразно започването на съдебен процес.
- Въвеждане на т.нар. **предварително изслушване**, познато на англо-саксонската система и на редица европейски страни, като например Италия. Този институт дава право на обвиняемия да сезира съда¹⁰ с искане да се прецени обосновано ли е обвинението, като по този начин се спестява провеждането на съдебно производство, когато обвинителният акт не се подкрепя от събраните доказателства.

⁹ Вж. например резолюции на Комитета на министрите на Съвета на Европа № R (84) 5, № R (86) 12, № R (87) 18 и др.

¹⁰ В САЩ това е съдията, който ще участва по конкретното дело, защото не той, а журито от съдебни заседатели решава въпроса за виновността, докато в Италия например това е правомощие на съдията по разследването, който не участва в разглеждането и решаването на съществото на делото.

3.3. Предложения за реформа в изпълнението на наказанията

Реформата в областта на изпълнение на наказанията следва да продължи в следните основни насоки:

- По-прецизно регламентиране на **реда и условията за преместване на лицата с наложена мярка за неотклонение задържане под стража от следствените арести в затворите.**

Понастоящем условията в следствените арести, които са в системата на местата за лишаване от свобода, са значително по-лоши от тези в затворите. Поради тази причина в много случаи обвиняемите и подсъдимите се стремят да бъдат преместени от арестите в затворите, което от своя страна често е предпоставка за упражняване на корупционни практики. Ефективна антикорупционна мярка в тази насока би било детайлното регламентиране на случаите, в които такова преместване е допустимо, както и на срока, за който то може да бъде постановено. Успоредно със законодателните промени обаче е наложително и предприемането на редица мерки за подобряване на условията в следствените арести и привеждането им до близки на тези в затворите.

- **Създаване на детайлна правна уредба на правата и задълженията на лишените от свобода, на лицата с мярка за неотклонение задържане под стража, както и на надзорно-охранителния състав в местата за лишаване от свобода.**
- **Подобряване на системата за контрол върху дейността на администрацията,** с която се засягат правата на осъдените лица. Важно условие в тази насока е засилването на обществения контрол върху дейността на местата за лишаване от свобода, например чрез създаването по линия на неправителствените организации на система на проверки в затворите и поправителните домове.
- **Усъвършенстване на системата на здравно обслужване в местата за лишаване от свобода** с цел ограничаване на случаите на настаняване на лишени от свобода в здравни заведения извън системата на затворническите болници, като такова настаняване следва да бъде допустимо само в тежки случаи, когато е невъзможно лечението да бъде проведено в затвора.
- **Спешно създаване на правна уредба, регламентираща изпълнението на наказанието пробация.** При подготовката на тази правна уредба следва да се обмисли и създаването на пробационни обществения в системата на местата за лишаване от свобода, като за база могат да се използват затворническите обществения от открит тип.

ТРЕТА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА ГРАЖДАНСКОТО ПРАВО И ПРОЦЕС

1. Общи положения

Развитието на гражданското законодателство, макар невинаги да засяга пряко корупцията, може да създаде благоприятни или неблагоприятни условия за нейното проявление. През последните тринадесет години в областта на гражданското право на страната бяха извършени основни промени в отговор на необходимостта от нова уредба на гражданските правоотношения с оглед прехода от планова към пазарна икономика и въвеждането на европейските стандарти и в тази сфера. Множеството изменения в законодателството обаче невинаги бяха добре обмислени и синхронизирани, което доведе до противоречиви резултати в правоприлагането и в крайна сметка - до липса на адекватна регламентация и защита на правата на субектите на гражданското право. Наред с това половинчатите и често неуспешни реформи не допринесоха за предотвратяване на корупцията в гражданското правораздаване, а прилагането на вече приетото законодателство не е разкрило забележимо необходимия антикорупционен потенциал. На практика това компрометира идеята за правова държава и в някои случаи елементите на държавността изобщо.

Една от причините за непоследователността и неуспеха на много от досегашните опити за реформа се дължи на обстоятелството, че промените често се подготвят от експерти без необходимите многостранни познания, които са политически обвързани или свързани с групови икономически интереси. Наред с това се утвърди практиката съдиите сами да разработват проекти за реформа на собствената си дейност, прокурорите и следователите - за тяхната, адвокатите - за адвокатската дейност, и т.н. При това положение, от една страна, неизбежно се проявяват инерционни нагласи и преобладаващата част от уморените от реформи съдии, дори да са добросъвестни, биха предпочели запазването на статуквото. От друга страна, погледът „отвътре“ рядко е достатъчен за установяване на дефектите на която и да е система. Същевременно при опит за преодоляване на корупционни явления и практики най-сериозна е съпротивата на ползващите се от съществуващото положение.

Не по-малко неподходящо се оказва и безкритичното използване на предложенията на чужди експерти, както и механичното пренасяне на съществуваща другаде правна уредба. Това се отнася и до формалното и механично пренасяне на текстове, съдържащи се в директивите на ЕС.

Тревожните констатации за състоянието на гражданското право и гражданското съдопроизводство (включително принудителното изпълнение и обезпечителният процес) налагат **необходимостта от бърза и радикална антикорупционна реформа** в областта на гражданското съдопроизводство и по-нататъшно системно, последователно и вът-

решно съгласувано развитие на материалното гражданско право. За да се очертаят параметрите на това развитие и конкретните предложения за реформи, е необходимо да се идентифицират съществуващите проблеми и да се извърши сериозен и задълбочен анализ на всички фактори, пречателни за безпроблемното развитие на един съвременен граждански оборот, осъществяван при условията на свободно пазарно стопанство и съществуването на демократична правова държава.

1.1. Проблеми в областта на материалното гражданско право

Материалното гражданско право има за цел цялостното уреждане на изключително важна сфера от обществените отношения. То се прилага не само от правораздавателните органи, а е задължително за всички правни субекти. Доколкото при нарушаване на законодателството споровете се разрешават от съда, недостатъците и противоречията в материалното право оказват отрицателно влияние на качеството на правораздаването, а оттук - и на общественото доверие в правосъдната система. Поради това проблемите в сферата на материалното право се преплитат с тези в съдопроизводството и следва да се разглеждат в тяхната взаимна обусловеност.

1.1.1. В областта на **вещното право** главните полета на корупционно напрежение съществуват във връзка с:

- **нотариалното право**

Несъвършенствата в уредбата на дейността на частните нотариуси водят до сериозно компрометиране на нотариалната форма и нерядко създават предпоставки за корупция и извършване на престъпления в областта на гражданскоправните отношения или в хода на съдебните процедури.

- **системата за вписване на сделките с недвижимата собственост**

Съществуващата система **не създава действителни гаранции и сигурност** при сделките с недвижими имоти. Имотните регистри се водят и съхраняват в пръснатите по цялата територия на страната 110 районни съдилища на хартиен носител. Това създава огромни проблеми с надеждността на информацията и правната сигурност. Данните сочат често практикувани измами, злоупотреби и корупционни действия. По обективни причини процесът на промени (изграждане на национален електронен кадастър и обединяването на този кадастър в единна национална база данни), започнал с влизането в сила на *Закона за кадастъра и имотния регистър* (1 януари 2001 г.), е продължителен, скъпоструващ и едва ли ще приключи скоро. Същевременно извършването на тези промени все още не се обвързва с необходимите промени в регистърната система изобщо и системата на регистрация на търговските дружества в частност.

1.1.2. И в областта на **търговското право** съществуват нормативни предпоставки за действия, свързани пряко или косвено с корупция:

- **в уредбата на търговските дружества**

Въпреки високата степен на хармонизация на дружественото право с европейското **все още не е постигната задоволителна степен на сигурност** в търговския и стопанския оборот и поставянето им на прозрачна и некорупционна основа. Към това са насочени до голяма степен приетите изменения и допълнения в *Търговския закон* от месец юни 2003 г. (обн. ДВ, бр. 58/2003) и по-специално подробната уредба на преобразуването на търговски дружества и по-прецизното регулиране на предотвратяването на конфликт на интереси. Наред с това, макар да се предприемат промени в интерес на миноритарните акционери, прекомерният стремеж към защита на техните права понякога дава обратен ефект - има случаи на злоупотреби срещу лицата, държащи мажоритарни пакети от акции (дялове) в търговски дружества, което пречи на текущата работа на дружествата.

- **в правната уредба на търговската несъстоятелност**

Предишните изменения в правната уредба на несъстоятелността не доведоха на практика до ускоряване на процедурата по несъстоятелност, поради което **се запазиха предпоставките за търсене на по-бързи решения с корупционни средства**. Препращането към изпълнителните способности на ГПК също допринесе за усложняването и забавянето на производствата. Броят на заварените от предишни години и новообразуваните производства по обявяване в несъстоятелност остава прекомерно голям. Последните промени в *Търговския закон* имат за цел да преодолеят голяма част от тези дефекти, но все още е рано да се предвиди резултатът от тяхното прилагане.

- **системата на регистрация на търговските дружества**

Състоянието на системата на регистрация на търговските дружества е част от проблема за състоянието на регистърната система изобщо. Неефективната система за съдебна регистрация в България¹¹ 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, макар че в отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи, които обаче нямат правна сила. С натрупването на все повече информация в регистрите, тя става все по-недостъпна и оперирането с нея - все 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**.

Предвид охранителния характер на производството по регистрация на юридическите лица, осъществявано от фирмените отделения на съдилищата, съдиите не разполагат с реална възможност да контролират законосъобразността на взетите решения, подлежащи на

¹¹ Това се отнася както за регистрацията на юридическите лица изобщо, включително на тези с нестопанска цел, така и за поземления регистър.

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 (съдебните служители). Несъвременният, често допотопен начин на водене на регистъра, на ползване на информацията и особено изключително сложния ред, по който се коригира внесената в регистрите информация, са мощно средство за „превземане на контрола на дружества“, за засягане на интересите на миноритарните акционери. По мнението на лицата, участващи в регистърни производства, в редица съдилища съществува негласна тарифа за всяка подобна „услуга“. Тази ситуация, освен че е пречка за нормалното развитие на бизнеса и оборота, **мотивираща трайната представа на обществото за корупцията в съдебната система.**

1.1.3. В областта на **трудовото право**:

Въпреки положителното развитие на правната регламентация на трудовите правоотношения в посока към привеждането ѝ в съответствие с динамиката на съвременните икономически условия, трудовите дела продължават да бъдат най-многобройните в страната, а безработицата се запазва в значителни размери. Продължава да стои на дневен ред въпросът както за разширяване на гаранциите и защитата на конституционното право на труд, така и за последиците от незаконосъобразното решаване на трудовоправните спорове. В трудовите правоотношения и спорове се отразяват съществуващите проблеми и в други правоотношения, с които те са във връзка - административни, служебни, осигурителни, пенсионни, социално подпомагане и т.н., които могат да привнесат корупционни елементи в тях.

1.1.4. В областта на **семеяното право** проектите за реформи все още не са осъществени въпреки продължаващите дискусии. Неадекватната уредба в сферата на **осиновяванията** подхранва множество корупционни практики, включително с международен елемент.

1.1.5. По отношение **защитата на потребителите** все още не са въведени възможности чрез иск да се търси колективна защита на пострадали потребители (т.нар. *class action*).

Не на последно място, следва да се държи сметка и за това, че корупционните моменти, свързани с материалното гражданско право, в преобладаващия брой случаи се дължат не само на несъвършенства на уредбата, а са свързани с корупционни нагласи на цялото общество, с дефектите в гражданското съдопроизводство, с несъвършенството на административното право като цяло и липсата на отговорност на държавните служители в частност, с ниската ефективност на наказателното право и т.н.

1.1.6. В областта на **гражданската отговорност за престъпна дейност**, включително корупционна, много дискусии породи подготве-

ният от МВР *Законопроект за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност* във връзка с предложенията за въвеждане на **допълнителна имуществена санкция** (наред с и независимо от наказателната отговорност) и на **бърза процедура**, или т.нар. **особено производство** по блокиране и изземване с цел отнемане. 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 целеният ефект от законопроекта може да се превърне в своята противоположност - да благоприятства корупция, вместо да я предотвратява и санкционира.

ОЦЕНКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА ИНСТИТУТА НА ОТНЕМАНЕ (ВКЛ. БЛОКИРАНЕ И ИЗЕМВАНЕ) В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ?

	Да	Не	НЗ/НО
Би представлявал механизъм за бързо отнемане и блокиране на активи, придобити от престъпна дейност и по този начин би допринесъл за по-ефективна борба с корупцията	70.0	18.3	11.7
Идеята е добра, но не се предвиждат достатъчно гаранции срещу възможни злоупотреби	75.8	11.9	12.3
Не би спомогнал в борбата срещу корупцията	19.8	61.0	19.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

В проучването на обществената нагласа и оценка в хода на публичното обсъждане на законопроекта за значението и очакваните резултати, прави впечатление високото ниво на одобрение и подкрепа за предлаганите мерки. Това може да се обясни с осъзнаването на необходимостта от по-строги и бързи мерки срещу разрастващата се

престъпна дейност. Същевременно, въпреки масовото одобрение на законопроекта и отчитането на неговата положителна роля за ефективно противодействие на корупцията, е твърде висок процентът на изказаните опасения за възможни злоупотреби.

1.2. Проблеми в областта на гражданското съдопроизводство

За разлика от материалното гражданско право, при което отделните институти имат относително самостоятелно съществуване и преодоляването на недостатъци в съществуващата уредба, водещи до възникване и установяване на корупционни практики, може да се извършва относително самостоятелно, при гражданското съдопроизводство това е невъзможно, защото като цяло то има особено важно значение за противодействието на корупцията във всичките ѝ прояви и форми. Това е така, защото от една страна, като генерален способ за защита на материални правоотношения, гражданското съдопроизводство е същевременно и един от основните способности за противодействие на корупционните явления.

От друга страна, поради природата си да бъде способ за защита на материални граждански права и правоотношения при условия на спорност и противоположни интереси на участващите в правните спо-

рове страни, при което разрешаването на спора зависи от произнасянето на съответния компетентен орган (посредством действия на физическите лица, представляващи персонален субстрат на органа), самото гражданско съдопроизводство се явява основно съсредоточено място на проявление на корупционни практики.

Досегашните опити за реформа могат най-общо да се характеризират в две направления:

1.2.1. **На първо място**, законодателят изобщо не направи опит да открие и инкорпорира в правната уредба съвременните тенденции на гражданското процесуално право, а директно се ориентира към възпроизвеждане на уредба, създадена и използвана в миналото и не особено подходяща за съвременните условия, при това малко позната на поколението юристи, което следваше да я прилага. Естествено в хода на въвеждането на реформата се проявиха редица сериозни слабости на уредбата. Срещу тези слабости на широк фронт беше използван т. нар. „козметичен“ подход: изменения на уредбата, насочени към преодоляване на съществуващи слабости, които не само не допринесоха за подобряването ѝ, но в редица случаи създаваха нови проблеми.

1.2.2. **На второ място**, промените не бяха материално и финансово обезпечени и в преобладаващата си част се оказаха популистски ходове, което задълбочи противопоставянето общество - съдебна власт.

Многобройните некомпетентни опити да се усъвършенства материята на гражданското съдопроизводство доведоха до състояние, при което фактическото положение в редица случаи би могло да се окаже като **отказ от правосъдие**.

Наред с това сред основните фактори за неблагоприятията във функционирането на гражданското съдопроизводство са:

- слабо ефективната или изобщо липсваща наказателна репресия, което представлява основен фактор за всевъзможни злоупотреби при гледането на граждански дела, обезпечителни и изпълнителни производства;
- липсата на ефективен механизъм за реализиране на дисциплинарна, административна и гражданска отговорност. Слабата ефективност на правните институти на отговорността (във всичките ѝ проявни форми) създава впечатлението, че „всичко е допустимо или поне - безнаказано“. Констатира се наличието на трайно установена обществена нагласа към неуважение на правосъдието, което само по себе си **е отрицателен фактор с особена важност**. Тази нагласа в последно време е особено засилена както от общото недоволство от състоянието на работата на съдилищата, така и от всекидневния сблъсък на обикновения човек с безнаказаността на лица, за чиито неправомерни действия (в най-широк смисъл) би следвало да се получи строга санкция и които същевременно се подвизават в публичното пространство с ореол на „успели“, за разлика от „неуспелите“, спазващи законите и уважаващи правния ред граждани.

Всичко това поражда правен nihilism и тотално незачитане на правото, което в крайна сметка може да доведе до възпрепятстване на възможността за функционирането на държавата като права.

Сред конкретните проявления на проблемите в гражданското производство внимание заслужават още:

- въвеждането на **триинстанционно съдопроизводство** в редица случаи доведе до разточителен граждански процес с дублиращи се функции на първа и втора инстанция, лоша процесуална дисциплина с възможности за представяне на доказателства дори пред касационна инстанция при повторно разглеждане на делото. Няма разумни доводи, които да обосновават разглеждането на всички дела пред три инстанции, като особено неприемливо е изсяняването на фактическата страна на спора да става пред две поредни инстанции със сходни правомощия в това отношение;
- **нередовното призоваване** и всевъзможните шикани, с които си служат страните, е един от основните фактори за продължителността на производствата по конкретните дела. Досегашните изменения плахо вървяха по посока на поставяне в тежест на страната информирането за хода на производството. Въпреки това в момента (след неколкостепенни изменения на уредбата в тази насока от 1997 г. насам) все още съществуват възможности за протакане на производството поради прекъсване реда на призоваването или поради необходимостта от връчване на съобщение, че решението по делото е изготвено (след приключване на първо- и второинстанционното производство);
- значителни изменения в **изпълнителното производство** - една податлива на корупция сфера и почти неререформирана през последните 13 години, бяха въведени с последните изменения и допълнения на ГПК, в сила от 11 ноември 2002 г. Те са насочени към усъвършенстване и ускоряване на производството. Същевременно има основания за скептицизъм по отношение на очакванията за ограничаване на корупцията, тъй като все още не са преодолен законодателно възможностите за протакане на делата, включително с корупционни действия;
- положението по действащата уредба на **принудителното изпълнение и обезпечителното производство** разкрива и друг съществен от гледна точка на противодействието на корупцията дефект. По въпросите за обезпечението и за принудителното изпълнение (от които на практика се определя икономическото съдържание и ефективност на правната защита) в преобладаващия брой случаи се произнася окръжен съд, като при никакви обстоятелства спорните въпроси не могат да бъдат релевирани пред ВКС. Това води до най-разнообразни „открития“. Освен това корупционните практики са много по-лесно осъществими на местно ниво. (Например налице е осъдително решение на авторитетна международна арбитражна институция, успешно провеждане на триинстанционно производство по екзекватура; неуспешен опит за обезпечение или принудително изпълнение, под контрол единствено на окръжен съд и пр.).

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЧАСТИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ПРОИЗВОДСТВО

	%
При исковия процес	20.0
При обезпечителното производство	5.9
При изпълнителното производство	14.8
При охранителните производства (вкл. регистърни)	13.9
Друга	0.9
Във всички части е еднакво разпространена	12.1
В гражданското производство няма корупция	5.3
Не знае/ Не отговорил	27.1

Източник: СМК на Коалиция 2000

Резултатите от проведеното изследване сред магистрати сочат, че всеки четвърти анкетиран засъдържа мнението, че при исковия процес като част от гражданското производство корупцията е разпространена най-широко. Прави впечатление, че на това мнение са основно представителите на прокуратурата и следствието, докато съдиите дават приоритет на корупцията в охранителните про-

изводства (вкл. регистърните) и изпълнителното производство.

2. Цел на реформата в гражданското право и процес

Целта на реформата е да се предложат мерки за комплексно атакуване на всички фактори, пречатстващи функционирането на модерно и ефективно правосъдие по граждански дела, продукт от работата на което да са висококачествени, законосъобразни и справедливи съдебни актове. В дългосрочен план реформите в гражданското право и процес целят сериозна промяна в съществуващата парадигма на всички обществени отношения - преодоляване на повърхностното и формалистичното отношение към правото, незачитането на държавните институции, съпроводено с високи нива на престъпност и корупция, включително сред тези, на които е възложено упражняването на публична функция за сметка на обикновения гражданин.

Очевидно е, че е крайно необходимо цялостно и задълбочено преосмисляне на „генералния дизайн“ на уредбата на гражданското право и гражданското съдопроизводство по всички направления. В този смисъл е изключително важно, но недостатъчно само изработването на успешен модел на гражданскопроцесуален закон.

3. Предложения за реформа

3.1. Промени в търговското право

Половинчатостта и ниската ефективност на досегашните промени налагат основна и същностна преработка на уредбата на производството по несъстоятелност, което е крайно неефективно, формалистично и е основен източник на корупция. Приетият през юни 2003 г. Закон за изменение и допълнение на Търговския закон съдържа редица разпоредби за ускоряване на производството по несъстоятелност и предложения в сферата на корпоративното управление (подобряване на правните гаранции за участие на акционерите 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 по-висока степен на прозрачност.**

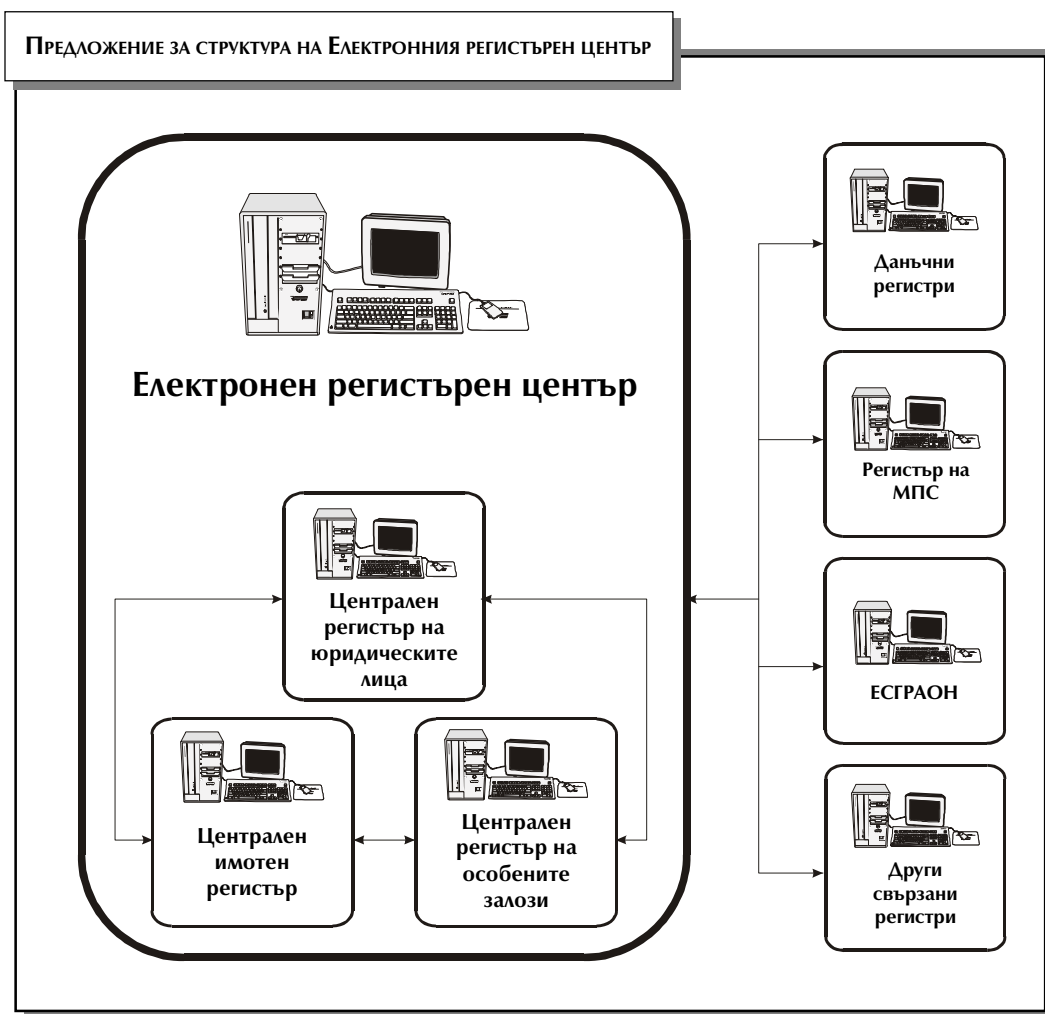
По-нататъшни промени в тази сфера са наложителни за развитието на търговската и стопанската дейност в страната на некорупционна основа, но тези промени трябва да бъдат внимателно обмислени и обсъдени с всички заинтересовани страни. Това би подпомогнало установяването на една отговаряща на практическите потребности уредба и да се избегнат сътресенията от създаващите нестабилност и несигурност чести промени.

3.2. Регистърна реформа

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 в рамките на 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 модернизирани 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 (Министерство на правосъдието, Министерство на икономиката и т.н).

Учредяването на този **Централен регистър** да 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 особените 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 между 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. Успоредно с това регистърната реформа следва да обхване постепенното включване или свързване и на други съществуващи или новосъздадени регистри (данъчните регистри, регистрите на МПС и др.)

Преминването 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.

3.3. Измененията на уредбата в областта на трудовото право

Целта е да се въведе адекватна правна уредба, насочена към **преодоляване на дискриминационни практики** на работодатели, които по съществото си представляват нарушение на закрепеното в *Конституцията* право на труд.

- изготвяне на национална програма (стратегия) за премахване и предотвратяване на дискриминацията в областта на заетостта и професиите;
- да се даде легално определение на пряката дискриминация, в което да се включи насилието на работното място (включително сексуалното);
- да се въведе труд със съпоставима стойност;
- да се изготви списък на допълнителните плащания, за да се защити принципът за равно възнаграждение (чл. 243 от КТ);
- да се вмени на работодателя (ответника) тежестта на доказване по дела, в които има твърдения за дискриминационни практики на работното място;
- дискутира се идеята за създаване на **трудов съд**, който да отговори на потребността от специализирано, бързо и компетентно правораздаване.

В областта на трудовото право трябва да се държи сметка за проявите на **непряка (скрита) дискриминация** при осъществяването на

трудовете права и задължения. Както при възникването, така и при прекратяване на трудовите договори рефлектират личностни и политически отношения. Намират изява привилегии или ограничения, които се основават на народност, произход, пол, раса, цвят на кожата, възраст, политически или религиозни убеждения, членуване в синдикални или други обществени организации или движения, семейно, обществено и материално положение и инвалидност. Тази проблематика още не е разисквана, но има пряко отношение към условията, които способстват развитието на корупционните процеси и възможността за предотвратяването им както при възникването и развитието на материалното правоотношение, така и при разглеждането и решаването на делата. Впрочем темата е особено значима и актуална в аспекта на синхронизиране на законодателството ни с това на ЕС, поради което се нуждае от специално внимание.

3.4. Предложения за реформа на гражданското съдопроизводство

3.4.1. Относно инстанционността и общите проблеми на гражданското съдопроизводство

Необходимо е да се преосмисли цялостната парадигма на триинстанционността на гражданското съдопроизводство. Предлагат се следните решения:

- Препоръчително е да се въведе **редовно двуинстанционно производство с възможност за извънреден преглед** от страна на ВКС по всички материално-правни и процесуални въпроси при внимателно разработване на правила за допускането на такъв извънреден преглед. Производството по чл. 231 и сл. да се запази.

Неприемливо е да се запази второинстанционното производство във вида, в който съществува сега. На практика беше възприето схващането за ролята на въззивната инстанция като „втора по ред първа инстанция“. Това схващане е на нивото на примитивното учебникарско клише (за съжаление то е залегнало в основата на Тълкувателно решение №1/99 г. на ВКС). Далеч по-съобразен със съвременните изисквания би бил контролно-отменителният характер, който имаше второинстанционното производство преди началото на реформите. При това обаче събирането на нови доказателства следва да се сведе само до случаите на настъпване на нови обстоятелства или разкриването на съществуващи обстоятелства или доказателства, които страните и при най-добра грижа не са могли да узнаят (респ. да установят), а връщането на по-долната инстанция следва да се сведе само до случаи на нищожни и недопустими решения (в хипотезите, в които съдът следва да се произнесе по делото) и до най-тежки случаи на процесуални нарушения.

Решенията следва да влизат в сила след произнасянето на втората инстанция.

Препоръчително е определенията, които са обжалваеми по изрично разпореждане на закона, да бъдат контролирани от ВКС;

- От особено значение е въпросът за **правомоцията на отделните инстанции** и избягването на ненужно повтаряне в тяхната

дейност¹²; Правомощията на ВКС да се регламентират по начин, по който най-висшата инстанция престане да бъде използвана като редовна инстанция по почти всички дела, като същевременно се запази реална възможност за осъществяването на конституционната му функция за осигуряване на точното и еднакво прилагане на закона от всички съдилища. Възможно е да се предвиди и произнасяне на ВКС по дела с много висок материален интерес.

Независимо от правно-техническата форма, чрез която това може да се постигне (като ВКС престане да бъде редовна инстанция и се въведе извънреден контрол по подобие на отменения институт на *преглед по реда на надзора*, или като ВКС си запази характеристиката на трета редовна инстанция, като обаче се въведе възможност за селективно произнасяне (по подобие на Върховния съд на САЩ), ще се облекчи рязко работата на ВКС и се очаква да се повиши качеството за сметка на нетърпимото в момента количество на работата във ВКС.

От друга страна, да се сведат до минимум възможностите за връщане на делото за повторно разглеждане от по-долната инстанция (която и да е тя).

- Като опция може да се запази триинстанционно редовно производство с рязко ограничение на случаите, при които ВКС се произнася (първо за осигуряване на точно и еднакво прилагане на законите от съдилищата по принципни въпроси на правоприлагането и второ (опция), при дела с изключително висок обществен и/или материален интерес).

В случай че се запази триинстанционно редовно производство (независимо дали ще се предвиди възможност за селективно произнасяне на ВКС), да се допусне т.нар. „прескачане на инстанции“, когато въпросите се свеждат само до правилно прилагане на материалния закон.

- Необходимо е преосмисляне на инстанционността на производството по признаване и допускане изпълнението на чуждестранни съдебни и арбитражни решения (препоръчително двуинстанционно производство с първа инстанция пред САС (вариант: апелативни съдилища) и втора инстанция - ВКС).
- Да се извърши радикална промяна на **регламентирането на дейността на адвокатите в гражданския процес**. В настоящия момент адвокатите са напълно неотговорни за всевъзможни прояви на злоупотреба с предвидените в процесуалния закон права. Да се въведе отговорност, включително чрез отнемане на адвокатски права за извършване на очевидно необосновани процесуални действия по подобие на положението в други страни (в САЩ например).

Като гаранция за отговорността на адвокатите да се забрани извършването на действия, изходящи от името на страната по делото, когато има упълномощен адвокат, и т.н. Да се въведе констатиране на заболяване на страни по делата и адвокати само от „доверени лекари“ към съответните съдилища. За целта следва да се въведат строги правила не само за съдийска, а и за адвокатска етика.

¹² Въпросът за уредбата на дейността на първата инстанция ще бъде разгледан отделно по-долу.

- Да се въведе правна уредба, изключваща „неуважението“ към съда; да се преодолее съществуващата невъзможност да се връчват призовки и съобщения на физически и юридически лица.
- Да се предприемат строги законодателни мерки срещу ширещото се явление на незачитане на съдебните актове от страна на администрацията и общинските органи, като се въведе ефективна правна (наказателна и административна) отговорност за тези случаи. Очевидно е, че съществуващата норма на чл. 296 от НК не може да доведе до преодоляване на явлението, което взема застрашителни размери.
- Да се въведе „заповедно производство“ (такова е познато както в нашата правна история, така и в много съвременни законодателства - Чехия, Израел и др.).
- Да се обсъди идеята за създаване на специализиран трудов съд при условия на едноинстанционно бързо производство (двуйнстанционно само по някои, особено важни категории трудови дела), при наличие на възможност за контрол от страна на ВКС (вкл. като се приложи селективното начало).

3.4.2. Изменения в производството пред първата инстанция

Необходимо е сериозно преосмисляне на производството пред първата инстанция. Към момента страните на практика разкриват постепенно позициите си, като всяко ново твърдение или възражение на едната от тях води до необходимост от допускане на насрещни твърдения на другата. Това на практика прави процеса силно разтегнат във времето. Освен това страните имат възможност да си запазят „козове“ за последния момент на производството пред първата инстанция (а при либералния режим на въззивното производство - и пред въззивната инстанция). За избягване на подобно положение се предлага:

- Да се въведе **задължителна размяна на позициите на страните преди насрочването на открито заседание**. Да бъдат задължени страните (под страх от преклудирание на възможността за това) да заявят всички свои правно релевантни твърдения и да представят всички доказателства, с които разполагат, вкл. нотариално заверени изявления на лица, които могат да бъдат свидетели по делото (а ако се въведе нова уредба на участието на вещи лица в процеса, и те да представят предварително свои становища по делото). Размяната на твърдения и доказателства да е „двойна“. Това означава абсолютно всички твърдения и доказателства да са налични преди изправянето на страните по делото пред съда в открито съдебно заседание.

Разбира се, въвеждането на такава система предполага функционирането на **ефективна система за правна помощ** за лица, които не разполагат с материална възможност за самостоятелно водене на дела.

Като ефект от подобна уредба може да се очаква повишаване на броя на спогодбите още в този начален етап на процеса. С оглед пред-

варително събрания доказателствен материал за съда следва да се предвиди правомощие да насочи (или задължи) страните да използват **посредничество или помирение** от квалифицирани специалисти, което е допълнителен фактор за постигане на по-голям брой спогодби (особено по дела, при които фактическите проблеми са по-сложни и многобройни от правните). Същевременно следва да се държи сметка за корупционните възможности, които биха възникнали при подобна уредба. Такава уредба ще допринесе за изкореняване на създадите се нагласи от класическия период на състезателното производство за водене на борба с всички сили и средства и максимално използване на всички процедурни възможности, дори и в случаите, когато фактическото и правното положение са ясни още от началото на спора.

- Необходимо е да се уредят по нов начин **изявленията на страните по делото**. Сегашното положение, при което на фактическо ниво страните могат да „затаяват истина или да изявяват неистина“ в процеса, без да носят каквато и да е отговорност за това, е крайно неприемливо от гледна точка на съвременните изисквания. В частност да се преуреди разпоредбата на чл. 114 от ГПК, която изключва възможността ответникът - юридическо лице да отговаря на въпроси.
- Да се изключи възможността за представяне на доказателства (освен за новопостъпили обстоятелства и при новооткрити или новосъздадени доказателства по смисъла на чл. 231 от ГПК) след фазата на размяна на становища и книжа по делото. Това обаче следва да стане чрез преклудирание на възможността за това, а не чрез въвеждане на санкции (които обикновено са неадекватни).
- Да се актуализира материята на отделните видове **доказателствени средства**. Това е особено актуално във връзка с развитието на нови технологии - масово използване на Интернет, въвеждането на електронен подпис и електронна търговия. От друга страна, злоупотребите с режима на съществуващата уредба са стигнали до крайно неприемливи нива. Тези злоупотреби са съществено средство за обслужване на корупционните процеси.
- Да се преуреди **ролята на вещите лица** в процеса. Съществуващата понастоящем форма на участие на вещи лица в процеса е основен начин за постигане на благоприятно решение за една от страните в разрез с фактическото и правното положение. От друга страна, диспозицията, съдържаща се в текста на чл. 291 от НК, е крайно тясна и изобщо не обхваща възможните хипотези на недобросъвестно поведение на вещи лица. Крайно необходимо е да се въведе етичен кодекс и за вещи лица.

Съществуват предложения и за въвеждане на англо-американската система на използване на експерти - всяка от страните представя експерт, който дава заключение, а съдът има право на окончателна преценка. Това, разбира се, би затруднило на първо време работата на съда, но може би е единственият възможен изход засега.

- Да се прецизира уредбата на **изменението на иска**, като изрично се запише, че ищецът „може да измени или допълни своя иск“.

- Да се уреди материята на **воденето на протокол** от откритото съдебно заседание. При наличието на съвременни технически средства за записване на изявленията на страните, свидетелите и вещите лица е немислимо протоколът да се води „под диктовка“ на председателя на състава на съда (съдията). Особено неприемливо е това по отношение на записването на свидетелски показания, за които свидетелят носи наказателна отговорност.¹³
- Да се усъвършенства материята на **обезщетението за разноски по делото**, като се предвиди обезщетението да се дължи за „разумни“ разходи за адвокатска защита (или участие на вещи лица по делото - в случай че се измени материята на вещите лица), а да отпадне несериозното изискване разходите да бъдат направени само за сметка на възнаграждение на един адвокат. Изрично да се предвиди възможност за уважаване на бъдещи разходи по договори за адвокатско възнаграждение с оглед изхода на делото - да се помисли за формулиране на присъждането, под условие че се докаже впоследствие извършването на разхода, или пък се зачитат нотариално заверени договори за адвокатска помощ.
- Да се въведе минимална уредба на производство по т. нар. **„класови иски“**.
- Да се преосмисли уредбата на т. нар. **бързи производства**, вкл. и **жалбата за бавност**. Последната да се отправя към председателя на съда, пред който делото е висящо и да може да се подава и по производства пред ВКС (ако се запази сегашният обем на работа на тази инстанция).

3.4.3. Призоваване и връчване на съобщения

Необходимо е да се преработи цялостната уредба на материята по призоваването и връчването на съобщения.

- Да се преуреди **първоначалното призоваване по делата**. Да се прецизира уредбата на първоначално призоваване на всички юридически лица от адреса на управлението им. По отношение на физическите лица да се уреди хипотезата, при която призовкарят няма физическа възможност да установи контакт с адресата на призовката, тъй като няма свободен достъп до входа на жилището (строго охранявани имения, недопускащи достъп на външни лица).
- Да се въведе правило, изискващо посочване на трите имена и адреса на лицето, което подписва призовката - независимо в какво качество. (За целта, включително и чрез изменение на съществуващата законова уредба, да се оправомощи призовкарят да проверява документите за самоличност на подписалия).

¹³ Съвсем реална е възможността някое лице, осъдено за лъжесвидетелстване въз основа на протокол, съставен „под диктовка на председателя на съдебния състав“ да осъди на свой ред българската държава пред Европейския съд по правата на човека за наличието на подобна правна уредба.

- Да се въведе строга **отговорност за призовкарите** за неоформяне на призовките съгласно изискванията на закона. Изрично да се предвиди дисциплинарно уволнение за такива нарушения. Това се предлага, тъй като масова е практиката корупционният материален интерес на призовкаря от неточно изпълнение на задълженията му многократно да превишава размера на глобата (50 лв.). Същевременно професията призовкар не изисква специална квалификация, а безработните, които биха могли да я упражняват, са многобройни.
- Когато делото е отсрочено без дата, **страната да бъде длъжна сама да следи за насрочването му** (като мярка срещу злоупотреба от страна на недобросъвестни съдии би могло да се предвиди разпоредба, че в такъв случай между деня на насрочването и датата на разглеждане на делото в открито заседание трябва да има минимален срок - 10-15 дни или друг, за да не бъдат страните принудени да проверяват всеки ден).
- Да се обмисли **обявяването на решенията по граждански дела да става в открито съдебно заседание** (за което при прилагане на действащия принцип с направеното по-горе уточнение страната ще бъде длъжна да следи сама). При това положение ще се избегне необходимостта от връчване на съобщение, че решението с мотивите е изготвено, което е основен фактор, забавящ производството по делата. Същевременно произнасянето в открито заседание означава съдията да застане с лице пред двете страни по делото и да произнесе решението, вместо те да научат за него от книгите на съда.
- След внимателно обсъждане на съществуващите вътрешни норми и синхронизиране със съответните международни актове да се въведе правило, при което ако едно физическо лице не може да бъде намерено на постоянния му адрес в течение на повече от 15 дни, призовките да се прилагат в съответната община и призоваването да се счита редовно.

Препоръчително е да се обмисли и възможността за въвеждане на радикалното положение, щом страната веднъж е редовно призована по делото, в нейна тежест да остане осведомяването за хода на производството до приключването му във всички редовни инстанции. За целта, разбира се, е необходимо осигуряване на технически средства и възможност за дистанционно осведомяване на гражданите, които искат да направят справка.

3.4.4. Обезпечително производство и принудително изпълнение

Наложително е да се защитят правата на търсещите защита посредством обезпечителен процес и в производство по принудително изпълнение чрез възможност за контрол от страна на ВКС (колкото и ограничен и селективен да бъде такъв контрол). Във връзка с това се предлага:

- Да се преуреди изцяло уредбата по **допускане и налагане на обезпечение**. Да се държи сметка, че обезпечителна нужда съществува по всички видове иски; че такава нужда съществува и в

случаи, когато резултатът от едно съдебно производство би могъл да доведе до вторични правоотношения.

- Да се преосмисли уредбата на **изпълнителните основания** (да се преразгледа дали в настоящия момент е обосновано запазването като изпълнителни основания на тези по буква „д“ от ГПК (от типа ценни книги на заповед). С такива изпълнителни основания се извършват грандиозни злоупотреби, същевременно предвидените в този текст актове изобщо не се използват за основните им функции, предвидени от закона.
- Изцяло да се преработи материята на **принудителното изпълнение**. Съществуващата уредба на отделните изпълнителни способи е в абсолютно неприемливо състояние - необходимо е изменение на парадигмата. Единственото съвременно приемливо разрешение е за осребряване на вещи да се използват открити търгове с явно наддаване, при неограничена възможност за правене на наддавателни предложения.
- Наложително е обсъждането и въвеждането на частно принудително изпълнение, като се държи сметка за успешните и неуспешните страни на уредбата на дейността на частните нотариуси.

Във връзка с конкретните предложения за реформа в областта на гражданското съдопроизводство при разглеждане на въпросите възниква едно противоречие. От една страна, предлаганата реформа е насочена към преодоляване и противодействие на корупцията в областта на гражданското съдопроизводство и гражданското право. От друга страна, е възможно и очаквано някои от предложените варианти за нова уредба в областта на гражданското съдопроизводство да породят нови корупционни източници. Например във висока степен може да се очаква, че въвеждането на по-голяма свобода на съдилищата (селективност на работата на ВКС и др.) ще се създаде нови корупционни огнища.

Независимо от това следва да се даде приоритет на изграждането на система на качествено и ефективно гражданско съдопроизводство, което представлява само по себе си гаранция за ограничаване и противодействие на корупцията с факта на самото си съществуване.

ЧЕТВЪРТА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС

1. Общи положения

Корупцията в административната сфера намалява доверието в държавната власт, съдебната система и държавната администрация и се възприема повече като престъпно качество на системата, отколкото като престъпна дейност на отделна организация, учреждение или служител.

Някои от важните причини за големия ръст на корупцията в административната сфера, имащи отношение и към реформата на съдебната система, са: отсъствието на единна система на съдебен контрол върху администрацията, невинаги ясни правила за разрешаване на административните спорове; твърде разтегливи и неподдаващи се на контрол граници на оперативна самостоятелност на администрацията; бавен и тежко функциониращ бюрократичен механизъм; липса на специално внимание към етиката в държавната администрация и в административното правосъдие; отсъствие на доверие или намалено доверие у гражданите към действията на административните и съдебните органи.

Основен проблем на административното право в момента е **липсата на вътрешно хармонизирано административно законодателство и процедура.** Многобройните изменения в материалните закони в областта на административното право често са противоречиви по съдържание, пораждат множество неясноти и непълноти и дават възможности за различно тълкуване. Действащата уредба в областта на издаването и обжалването на подзаконовни нормативни актове и индивидуални административни актове е остаряла и трябва да бъде основно преработена. Понастоящем административните производства се уреждат от *Конституцията* (чл. 120, ал.1), която урежда общия съдебен контрол за законност на актове и действия на административните органи, *Закона за административното производство* (ЗАП) (обн. ДВ, бр. 90/1979), *Закона за административните нарушения и наказания* (ЗАНН) (обн. ДВ, бр. 92/1969), *Закона за нормативните актове* (ЗНА) (обн. ДВ, бр. 27/1973) и *Закона за Върховния административен съд* (ЗВАС) (обн. ДВ, бр. 122/1997). Съществуващите нормативни актове са приемани в различен период от време, не са съгласувани помежду си и отразяват различни ценности. Това прави прилагането и тълкуването им особено трудно и затруднява достъпа на гражданите до правосъдие.

Всички тези фактори трябва да присъстват във фокуса на реформата в областта на административното право и процес, на които се отрежда основна роля в борбата против корупцията чрез упражняването на съдебен контрол върху действията и решенията на администрацията.

1.1. Проблеми в сферата на административното материално право

С оглед на противодействието на корупцията в прилагането на административното право следва да се отбележат следните съществени проблеми в материалното административно право:

- проблеми в законодателните решения за **публичната администрация** и тяхното последователно прилагане

Въпреки предприетите законодателни мерки за установяване на единен организационен модел на администрацията и общи правила за вътрешната организация на административните структури на органите на изпълнителната власт - централни, областни и общински (*Закон за администрацията, Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт*), корупцията продължава да засяга в по-малка или по-голяма степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт.

Все още не са достатъчни мерките, насочени към по-голяма **откритост** в работата на отделните администрации. Макар в почти всички администрации да има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, няма особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация. Въпреки законодателните решения, регламентиращи процедурите за упражняване на **правото на достъп до обществена информация** (*Закон за достъп до обществената информация* (обн. в ДВ, бр.55/2000, изм. бр.1/2002, бр. 45/2002), практиката по тяхното прилагане показва липсата на достатъчно гаранции за прозрачност и отговорност, запазване на стремежа на администрацията да държи голяма част от информацията, свързана с нейната дейност, за служебна употреба. Със *Закона за защита на класифицираната информация* (в сила от 04.05.2002 г.) се уреждат създаването, обработването и съхраняването на информацията, представляваща **държавна или служебна тайна**, условията и редът за предоставяне на достъп до нея. Все още обаче по отношение на служебната тайна съществуват възможности за отказ от достъп до информация по неясни критерии, което е благоприятна среда за корупция.

Същевременно в ежегодните *доклади за състоянието на администрацията и на отделните администрации* липсват **констатации за корупционни практики, както и предложения за конкретни антикорупционни мерки**. Все още е трудно постижимо и намирането на показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението.

- проблеми в законодателните решения за **установяване на професионална държавна служба** и тяхното последователно прилагане

Обществените оценки за високата степен на корумпираност на работещите в администрацията налагат с изключителна острота резултатите от прилагането на *Закона за държавния служител* и предвидените в него мерки с антикорупционен ефект да бъдат анализирани.

В съответствие със *Закона за държавния служител* статутът на **държавния служител** е въведен във всички структури на централната администрация, в областните администрации и в 95 % от общинските администрации. Буди обаче недоумение обстоятелството, че **този статут не се прилага за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация**, особено като се имат предвид отговорните контролни функции, които те изпълняват. Неоправдано се забави и разширяването на приложното поле на *Закона за държавния служител* по отношение и на експертните длъжности в общата администрация, за които продължава да се прилага *Кодексът на труда*. Наблюдава се тенденция в специални закони (например в *Закона за съдебната власт* по отношение на съдебните служители, *Закона за Министерството на вътрешните работи*, *Закона за отбраната и въоръжените сили*, *Закона за Конституционния съд*) да се ползват само определени „благоприятни“ елементи от статута на държавния служител, без да се възприема този институт в неговата цялост. Отклоненията и изключенията при въвеждането на статута на държавния служител възпрепятстват утвърждаването на професионална система на държавна служба, основана на антикорупционно административно поведение и култура.

Поради незадължителния характер на **конкурсната процедура** при постъпване на държавна служба в повечето администрации тя не се прилага. Това поражда основателни съмнения за упражняване на нерегламентирани влияния при назначенията на държавна служба. Липсата на ясни критерии за оценка на професионалните знания и умения на кандидатите представлява благоприятна корупционна среда и не гарантира обективен подбор, основан на професионализма. Дадената възможност ръководителят на администрацията да назначава по свой избор един от тримата класирани от конкурсната комисия, а не първия, който се е представил най-добре, също създава условия за корупция.

Съдържащите се в *Закона за държавния служител* гаранции за стабилност като един от основните антикорупционни фактори в администрацията са недостатъчни. Не са малко случаите, в които чрез формално вътрешно реструктуриране на отделни звена в администрациите се освобождават от длъжност държавни служители. Висшите нива в администрацията проявяват **стремеж към размиване на границата между политическите назначения и тези, основани на развитието в кариерата**. Това поставя на сериозно изпитание цялостното реализиране на статута на държавния служител, чиято сърцевина е **стабилността**.

В подготовения правителствен законопроект за изменение и допълнение на *Закона за държавния служител* се предвиждат редица мерки с антикорупционен ефект, като: задължителното прилагане на **конкурсното начало** при назначаване; въвеждането на **несъвместимост** между заемането на длъжност като държавен служител и изпълнението на функции на синдик или ликвидатор; уредба на **конфликта на интереси**; отпадането на възможността за **предсрочно повишаване в ранг** при липса на ясни критерии и др.

- проблеми в **системата на административното обслужване и достъпа до информация**

Очакваните резултати от прилагането на *Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица* - **законност, бързина, достъпност, качество на административното обслужване и ограничаване на корупцията**, все още не са постигнати. Липсва разбирането, че ефективното обслужване е немислимо без усъвършенстване на процедурите вътре в отделните администрации. Налице са съществени разлики в постигнатото ниво на административното обслужване в различните администрации. Това практически пречатства постепенното развитие на административното обслужване от предоставянето на услуги в отделната администрация към интегрирано административно обслужване, към изграждане на общ модел на обслужване на „едно гише“ за всички администрации на изпълнителната власт. Потвърждение на това е и обстоятелството, че в нормативните актове се срещат много рядко процедури, включващи служебно съгласуване между няколко администрации. Процесът на подобряване на административното обслужване е сериозно затруднен и от недостатъчния финансов ресурс, необходим за документалното, технологичното и информационното обезпечаване на дейността.

- липса на ясно разграничение между **правомощията на централната и местната администрация**

Преплитането на правомощия най-често води до дублиране или прехвърляне на отговорности, което от своя страна създава условия за злоупотреби и безотговорност.

- отсъствие на **единно понятие за административен акт**

Различните закони влагат различно съдържание и обхват в понятието административен акт - *Конституцията* на Република България, чл. 120, ал. 2, *Законът за административното производство* (ЗАП), чл. 2, във връзка с чл. 3, *Законът за администрацията*, чл. 19, ал. 5, във връзка с ал. 4, *Законът за Върховния административен съд* и други.

Редица закони не употребяват понятието „административен акт“, с което създават колебания при тълкуването на вида на акта и производствата за контрол върху него. Например: „решения на поземлената комисия“, при обжалването на които има случаи, когато районният съд счита, че става дума за спор относно собственост, т.е. гражданско правен спор, а не за спор относно законността на административен акт, т.е. административноправен спор.

В ЗАП не се съдържа достатъчно изчерпателно понятие за индивидуален административен акт. Липсва единен правен критерий за изключване на определени административни актове от съдебен контрол за законосъобразност.

Един от значителните източници на корупция е липсата на разграничение между дейността на държавата като носител на изпълнително-разпоредителна власт от стопанската дейност на държавата по управление, стопанисване и разпореждане на държавното имущество. Липсва и разграничение между индивидуалните административни актове в осъществяване на публичната функция на държавата по регулиране и организиране и актовете, с които се осъществява конкретна

дейност по стопанисването на държавното имущество¹⁴. Поради това еднаквият режим на обжалване на тези различни по своята същност актове нерядко блокира нормалния стопански живот, което пък създава предпоставки за корупционни практики.

- липса на правна уредба на **основни понятия и институти**

В административното законодателство не се съдържа легално понятие за „нищожност“ и „унищожаемост“ на административните актове и тяхното формулиране изцяло е предоставено на административноправната теория и съдебната практика.

Липсват ясни критерии за определяне на понятието „заинтересовани страни“ в административния процес, което стимулира нерегламентиран натиск и практики.

- липса на адекватни нормативни решения при **непроизнасяне на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ)**

Този институт е запазен така, както е бил уреден в условията на единната държавна власт и не осигурява зачитане на правата на гражданите в новите условия. Незадоволително за новите условия е уредено и обжалването на мълчаливия отказ пред съда. Процедурата по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица предпочитат да не прибегват до нея. Така под претекст, че се защитават права на гражданите, в големия брой случаи те се преклудират, защото администрацията не се произнася.

Често срещаната практика на „мълчалив отказ“, нерядко продиктувана от подаването на корупционен натиск, от своя страна води до безконтролно прехвърляне на функции, присъщи на администрацията към съда, натоварването му с несвойствена дейност (властнически въпроси, които са изцяло управленска дейност от компетенциите на администрацията) и създаване на условия за вторична корупция на равнище правораздаване.

- **оперативната самостоятелност**

Най-масовото поле за корупция в административната сфера е оперативната самостоятелност, т.е. правната възможност на административния орган да прецени и избере своето поведение по целесъобразност, но в рамките на закона и съобразно целта на закона.

Като възлага властта за упражняване на оперативна самостоятелност на даден орган, законодателят има предвид постигането на определени цели при осъществяване на компетентността на органа. Той

¹⁴ В решение на Конституционния съд № 19 от 23.12.1993 г. по конст. д. №11/93 се съдържа тълкуване на правомощието на МС като висш административен орган в държавата да организира стопанисването на държавното имущество като „типична управленска функция“. Очертан е широкият предметен обхват на това конституционно правомощие, което се отнася „не само до двата вида собственост на държавата - публична и частна, но обхваща и други нейни права и задължения, които са парично оценими“. Изрично се подчертава, че при тази организационна дейност МС издава актове, но че тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от МС органи, т.е. МС като висш изпълнителен орган определя по целесъобразност от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго. Същевременно се обръща внимание, че режимът на обектите - публична (извън изключителната държавна собственост) или частна собственост на държавата и общините се определя със закон, като при упражняването на частната си собственост държавата и общините са равнопоставени с гражданите и юридическите лица.

счита, че органът ще се справи най-добре с възложените му функции, ако има правна възможност да преценява и избира своите действия съобразно с конкретната обстановка. Липсата на адекватен контрол за законосъобразност и за целесъобразност обаче често превръща оперативната самостоятелност в своеволие или беззаконност в действията на администрацията, създаващи най-подходящи условия за корупция.

Същевременно в отделни закони съществуват правни норми, които предпоставят условия за корупция, тъй като дават правомощия на административния орган да действа, без да предлагат критерии, нито да дават насоки за целта на закона за уреждане на определен вид конфликтни правоотношения, в които участват противоположни интереси (например *Законът за гражданската регистрация*, чл. 12, ал. 2 и 3, регламентира: „Ако двамата родители не са постигнали съгласие за името, длъжностното лице вписва в акта за раждане само едно от имената, предложени от родителите. Ако родителите не посочат име, длъжностното лице определя името, което сметне за най-подходящо в случая“. Как длъжностното лице ще определи кое име, предложено от кой родител, да впише?) Съществуващите „неопределени“ понятия или изрази в законови норми също създават условия за широко тълкуване и прилагане и оттам - и за корупция, например „несъобразената скорост“ по чл. 20, ал. 2 от *Закона за движение по пътищата*. Такива разпоредби са особено рискови като фактори за създаване на корупция специално в законите, уреждащи материята на приватизацията и обществените поръчки.

Необходим е подробен анализ на нормите, които дават право на преценка на административния орган да реши въпроса в полза на едната или другата страна, без да има каквато и да е проява на творчество или търсене на по-благоприятното решение от гледна точка на обществения интерес.

1.2. Недостатъци в нормативната основа на административното процесуално право

С оглед реформата в съдебната система и в частност на административното съдопроизводство се проявяват следните основни недостатъци и проблеми в нормативната основа на административното процесуално право:

- **наличие на много и различни източници на административното процесуално право**

Наличието на много и различни източници на административното процесуално право води до неефективност на контрола върху администрацията, размива отговорността на отделните контролни органи, намалява авторитета на съдебния контрол и създава неинформираност у гражданите как, пред кого да реагират срещу незаконосъобразен или неправилен административен акт (например в административната практика действащият *Закон за молби, сигнали, жалби и предложения* често се прилага наред или вместо *Закона за административното производство*).

Източници на административно процесуално право са и закони от другите клонове на правото - конституционното право, гражданското

право и гражданския процес, наказателното право и наказателния процес, трудовото право, финансовото право и финансовия процес, данъчното право, международното публично право.

Не е проведено ясно разграничението между административното процесуално право и действащите други процесуални кодекси и особено между данъчния и административния процес. *Данъчно-процесуалният кодекс* например предвижда друг ред на обжалване на финансовите административни актове от този в ЗАП и ЗВАС. Той въвежда принципа на задължително обжалване по административен ред на данъчноревизионния акт като условие за последваща интервенция на съдебен контрол и не допуска обжалване по съдебен ред на първоначалния акт.

Поради различия в подхода препращането към *Гражданския процесуален кодекс* и *Наказателно-процесуалния кодекс* води до неточности, непълноти, понякога противоречия с административните процесуални закони, причинени от различния правен характер на отношенията, уреждани от тях. Това създава изключителни трудности при разглеждане на административните спорове от окръжните съдилища, действащи като въззивна инстанция при прилагането на ЗАП, както и при родова подсъдност по административни спорове на ВАС, за чието разрешаване бе въведена специална процедура по ЗВАС.

Субсидиарността на ГПК при настоящата нормативна уредба на административния процес не отразява специфичната природа на административноправните отношения с оглед целта на законодателя за непротиворечивост на процесуалното законодателство и на практика често възпрепятства ефективното функциониране на административното правораздаване.

Тълкувателните решения на Върховния административен съд са задължителни за органите на съдебната и на изпълнителната власт, както и за органите на местното самоуправление, но това не означава, че те могат да заместят законовите норми. Трайни административно-процесуални отношения (например отнасящите се до касационното производство или до правата на третите заинтересовани лица) не трябва да се регламентират от тълкувателни решения, за да не се допусне конфликт на нормите, фрагментарност и непоследователност.

Така съществуващата нормативна уредба на административното правосъдие не съдейства за изграждането и функционирането на последователна и единна система на съдебната власт в сферата на административния процес. Тя е съществена пречка за развитието на административното правосъдие и за набеязване на стратегически законодателни насоки за усъвършенстването му.

Различните нестандартизирани административни производства създават условия за нееднакъв подход на съдилищата и за корупционни практики.

- отсъствие на **еднозначна нормативна уредба на някои производства и основни институти**

Касационното обжалване на съдебни решения по административни дела поставя въпроси, на които няма еднозначен и изричен нормативен отговор в административните процесуални закони засега. Субсидиарното прилагане на норми на ГПК не е достатъчно, а и не е

пригодено изцяло да обслужва процесуално сложната специфична материя на административно съдопроизводство. Още повече че по този начин не се отчитат спецификите на административния процес и засиленото служебно начало в него. Непълноти и противоречиви тълкувания на нормативните разпоредби водят и до откровено противоречива съдебна практика по въпроси, отнасящи се до касационните основания, доказателствата, сроковете за касационно обжалване, респ. оспорване, касационно обжалване пред окръжен съд и други.

В българското право не е решен въпросът за отговорността на юридическите лица - не само гражданската и наказателната, но и административната отговорност.

- **липса на специализация на първоинстанционните съдилища**

Липсата на специализация на първоинстанционните съдилища налага част от делата в тях да се гледат от граждански и наказателни съдии, които по-трудно навлизат в специфичните особености на административното производство. Това се отразява съществено на качеството на постановяваните съдебни актове и затрупва касационната инстанция - Върховния административен съд, с дела, при които не е извършено качествено проучване и попълване на делото с необходимия доказателствен материал. Понастоящем административните спорове се разглеждат от Върховния административен съд, в част от окръжните съдилища има специализирани административни отделения, а в част от съдилищата липсва каквато и да било специализация на съдии при гледането на административни дела.

- **незачитане и неизпълнение на актовете на съда**

Уважението и изпълнението на актовете на съда са същинското приложение на принципа за върховенство на закона. Върховенството на закона се проявява не само при решаването на делата, а при изпълнението на взетите от съда решения. Незачитането и неизпълнението на актовете на съда е общ проблем за страната.

В сферата на административните дела проблеми пораждаат отношенията между съда и административните органи, издали обжалваните актове. Често се забавя изпращането на административните преписки, не се съдейства на съда за изясняване на делото с необходимите факти и обстоятелства и има случаи на неизпълнение на съдебни решения.

Решенията на Върховния административен съд са задължителни за участващите по делото органи и лица. Ако обжалваният акт бъде отменен, решението е задължително за всички (чл. 30 от ЗВАС). Решенията на Върховния административен съд подлежат на незабавно изпълнение от органите, издали или прилагащи отменения акт (чл. 32 от ЗВАС). Корупционна практика е налице, когато съответният административен орган, който е длъжен да предприеме необходимите действия по изпълнение на съдебното решение и указанията на съда, не изпълнява решението на съда или не се съобразява с указанията и смисъла на решението - например приватизационният договор не е прекратен, въпреки че заповедта за определяне на купувача е отменена като незаконосъобразна, или приватизационната процедура за продажба започва отначало, вместо да продължи от етапа, в който е извършено нарушението, и т.н. Административнонаказателните

разпоредби, предвидени за подобни случаи, са крайно неефективни, а и често не се прилагат на практика.

2. Цел на реформата в областта на административното право и процес

Целта на реформата в областта на административното право и процес е усъвършенстването на правната и организационната рамка на административното правосъдие за предотвратяване на корупцията чрез въвеждане на модерна система на административно законодателство и установяване на ефикасни механизми за съдебен контрол върху работата на публичната администрация.

3. Предложения за реформа

3.1. Предложения за реформа на административното право

Наложителни са промени в материалното административно право и особено в нормативните актове, регулиращи дейността на администрацията, насочени към:

3.1.1. Въвеждане на **по-голяма отчетност и достъп до информацията**, съхранявана от публичните власти, което би стеснило възможностите за корупционни действия и бездействия.

3.1.2. **Регулиране на оперативната самостоятелност** по силата на вътрешни правила, които да определят начина, по който се вземат решения в условията на оперативна самостоятелност. Вътрешните правила не са еднакви за всички органи, те не са и задължителни, но облекчават много работата на органа и създават яснота по отношение на начините, подходите, критериите и мерките, използвани при упражняване на оперативната самостоятелност от органа. Същевременно всички варианти на действие, които могат да се предприемат от съответния орган при упражняване на оперативна самостоятелност, трябва да са предвидени от закона. Те трябва да влизат в кръга на компетентност на органа и по своето съдържание и цел трябва да са в съответствие с действащите закони. Този процес се нуждае от ясно регулиране и контрол.

От гледна точка на законосъобразността оперативната самостоятелност подлежи на съдебен контрол. По-проблемен обаче е въпросът за контрола върху целесъобразността ѝ, тъй като самата тя е дейност по целесъобразност.

Дискусионен е въпросът дали и доколко този контрол може да бъде възложен на **особени юрисдикции**. Аргументите срещу идеите за подновяване на широката употреба на особени юрисдикции се основават на въведения от *Конституцията* общ съдебен контрол върху актовете и действията на администрацията. Вижданията в полза на особените юрисдикции (вкл. възможността да осъществяват и контрол за целесъобразност) се обосновават с аргумента, че *Конституцията* забранява само правораздаването, т.е. решаването на правни спорове, да се извършва от органи извън изброените в нея съдилища и създадените със закон специализирани съдилища. Изтъква се, че при контрола, осъществяван от особена юрисдикция, става въпрос не за същински правен спор, а за спор относно упражняването на

едно безспорно право по законосъобразен начин.

Въпросът за полезността на особените юрисдикции при контрола върху оперативната самостоятелност изисква по-нататъшни дискусии и формулиране на работещо и съобразено с *Конституцията* решение.

3.1.3. Израстване в кариерата на държавния служител в зависимост от резултатите от изпълнението на неговите задължения, реализиране на **справедливи и прозрачни процедури за развитие в кариерата**, което би допринесло за елиминирането на съществуващите условия за вътрешна корупция.

3.1.4. Утвърждаване на **обща система за развитие на професионалните умения и квалификацията на работещите в администрацията**. Важна роля би могло да играе и въвеждането на **системно обучение на служителите по въпросите на корупцията** от Института по публична администрация и европейска интеграция - институция, която вече втора година е ангажирана основно с квалификацията на служителите в рамките както на задължителното, така и на специализираното обучение.

3.1.5. Създаване на надежден **механизъм за обратна връзка** с ползвателите на услуги, за да могат техните мнения да бъдат използвани както за усъвършенстване процеса на административно обслужване, така и за противодействие на корупцията. Особено внимание следва да се обърне на предоставянето на различни канали за достъп до услугите (телефон, поща, електронна поща, Интернет-портал), както и на прилагането на схема за гъвкаво работно време на звената за административно обслужване. Провеждането на специализирано обучение на служителите, работещи в тези звена, насочено към утвърждаването на нова административна култура и към повишаване на тяхната компетентност, би способствало за подобряване ефективността при предоставянето на административни услуги, а оттам и за ограничаването на причините за корупция. Това обучение би следвало да подготви служителите за новите изисквания в отношенията с гражданите - предоставяне на информация, прозрачност на решенията, право на обжалване. Необходимо е поетапно и последователно изпълнение на правителствената *Стратегия за електронно правителство* и *Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише"*, които очертават насоките за осъществяване на модерно и ефикасно управление в отговор на нуждите на обществото от качествени и леснодостъпни административни услуги, включително чрез електронна връзка между гражданите и отделните ведомства от държавната администрация. Макар според най-оптимистичната прогноза за цялостна електронизация на административния процес да е необходим период от поне 7-10 години, постепенното въвеждане на модела на електронна администрация в рамките на този процес ще води до по-голяма прозрачност, отчетност, гъв-

кавост и бързина на административните процеси, до намаляване на разходите. Упражняването на държавна власт, в т.ч. предоставянето на административни услуги чрез средствата на информационните технологии, във всички случаи означава намаляване на бюрокрацията и създаване на среда, предотвратяваща корупцията.

3.1.6. Създаване на адекватна на новите условия законова уредба на конституционното право на гражданите за жалби, тъй като действащият *Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите* от 1980 г. е безнадеждно остарял.

3.1.7. Да се преуреди изцяло институтът на **мълчаливия отказ**, включително и неговото обжалване. На дискусия се поставят две възможни решения: **първото** е в полза на запазването на този институт, но при положение че при обжалване във всеки конкретен случай успоредно с произнасянето на съда по решението се разглежда и въпросът за отговорността на съответния административен орган или лице, което е пропуснало да се произнесе в срок и за налагането на **санкции** от съда в същото производство. **Второто** възможно решение е да се възприеме принципът, че непроизнасянето на администрацията в срок се приема за положителен отговор на отправеното до административния орган искане, т.е. за разширяване на института на **мълчаливо съгласие**, уреден с новоприетия *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол* (обн. ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 17.12.2003 г.) и прилагането му за по-широк кръг възможни случаи.

3.2. Предложения за реформа на административното съдопроизводство

Виждането за усъвършенстване на правната и организационната рамка на административното правосъдие обхваща следните конкретни предложения:

3.2.1. Създаване на **Административно-процесуален кодекс** (АПК), който да включва материята на административния процес в най-широк смисъл, която понастоящем се урежда от ЗАП, ЗВАС, ЗАНН, ЗНА и други закони, регламентиращи правилата на отношенията на гражданите и юридическите лица с администрацията и на административния съдебен процес. Необходима е също така самостоятелна законова регламентация на неуредените от досегашните разпоредби въпроси на административния процес, а обхватът на тълкувателните решения да се запази за същинското тълкуване при разнообразието на съдебни хипотези.

Същевременно АПК не бива да възпроизвежда текстове и материи, уредени от ГПК, каквато е несполучливата практика на ДПК - да преповтаря, понякога с малки различия и дребни отклонения, текстове от други процесуални закони, което води до различни практики и

ситуация, в която един и същ съд по едни и същи въпроси прилага различни процесуални закони.

В АПК следва да бъдат обединени общите правила на административния процес, вкл. производствата по издаване на административни актове, тяхното изпълнение, налагане на административни наказания, обжалването на актовете по административен и съдебен ред. Специални правила за производство трябва да бъдат предвидени само в крайно необходими и действително обосновани хипотези, но те също би трябвало да бъдат включени в специален раздел или раздели на АПК. Препращането към други процесуални кодекси трябва да почива на общ подход и да бъде строго определено - само в случаите на общи за всички производства принципи и решения.

За създаването на отговарящ на горните цели и работещ АПК е нужно:

- да се извърши задълбочен анализ на българското административно законодателство с оглед рационализирането му и бъдещото кодифициране в обстоен Административно-процесуален кодекс. Стремешът е да се постигне пълно обособяване и самостоятелност на административното процесуално право и съдопроизводство от гражданското и наказателното правораздаване;
- да се направи обща оценка на българската система на административно правораздаване и сравнителен анализ на практиката на страните-членки на Европейския съюз;
- за постигане на посочените задачи е необходимо да се привлекат лектори и експерти на международно и европейско равнище, да се осъществи обучение и обмяна на опит на български специалисти и практикуващи съдии;
- да се създаде работна група с широко участие на практикуващи съдии, научни работници и специалисти за изработването на проект за *Административно-процесуален кодекс*, която да работи и в общ екип от специалисти, разработващи на концептуално ниво предмета на регулиране на останалите процесуални кодекси.

3.2.2. При изработването на *Административно-процесуалния кодекс* да се избягва препращането към ГПК, НПК или други процесуални закони. Като алтернативен вариант такова препращане трябва да бъде сведено до минимум, където е невъзможно да бъде избегнато.

3.2.3. Уредбата в *Административно-процесуалния кодекс* трябва да се съобрази с принципите, залегнали в *Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи* и другите ратифицирани от Република България международни конвенции в тази област и с международните конвенции за противодействие на корупцията, към които Република България се е присъединила.

3.2.4. В структурно отношение *Административно-процесуалният кодекс* трябва да обхваща най-малко следната материя, относяща се до производството по административни актове:

- да съдържа дефиниция на понятието индивидуален административен акт;
- да определя понятието общ административен акт;
- да дефинира понятието за подзаконов нормативен акт;
- да съдържа прецизно изработени критерии за изключването на административни актове от съдебен контрол, като тези изключения бъдат обосновани и сведени до минимум в съответствие с европейските принципи на административно правосъдие;
- да дава определение на института на заинтересованите лица;
- да включва уредбата на издаването на административните актове и обжалването на административните актове по административен ред;
- да бъдат актуализирани и конкретизирани предпоставките, при които административният орган може да допусне предварително изпълнение на административния акт;
- след съответна материално-правна уредба на критериите за нищожност и унищожаемост на административните актове да бъдат уредени процедури с оглед преодоляване затрудненията по разграничаването им в практиката;
- да съдържа изчерпателна регламентация на първоинстанционното съдебно производство и производството пред ВАС;
- да бъде запазено съществуващото двуинстанционно съдебно производство в съответствие с предложенията в частта за реформа в гражданското право и процес;
- да бъдат уредени самостоятелно и независимо от ГПК материята на призоваването, съобщенията, доказателствата и доказателствените средства, като последните бъдат актуализирани и приведени в съответствие с изискванията на съвременните тенденции за развитие в обществения живот - Интернет, електронни документи и т.н.;
- изрично да бъде предвидена възможността за образуване на производство по молба за отмяна на влязло в сила съдебно решение от заинтересованата страна, неучаствала по делото, прилагана понастоящем по силата на ТР №1/2001 на Общото събрание на съдиите от ВАС;
- да предвижда имуществена отговорност на юридическите лица;
- да съдържа уредба на самостоятелно обезпечително производство, отговарящо на нуждите на административния процес;
- да се уреди производството по изпълнение на съдебните решения

от администрацията. Трябва основно да бъде преработен правният ред за налагане на санкции за неизпълнение на указания на съда;

- за постигане на горната цел да се предвиди засилена административнонаказателна отговорност на административни органи за неизпълнение на съдебни актове, съответстваща на тежестта на нарушението, като въвеждането на увеличени по размер глоби и други санкции, подходящи по характер;
- да урежда отговорността на държавата и обезщетение за вреди, причинени от даден административен акт или от бездействие да се издаде такъв акт. Обезщетението може да става под различна форма - компенсация чрез изплащане на парична сума или гарантиране на друга изгода, ако претърпяната вреда не може пряко да бъде възстановена, или възстановяване на някого в неговите права. Обезщетението не трябва да зависи от това дали е направен опит да бъде даден под съд конкретният извършител; трябва да бъде изплатено напълно, ако административният акт е бил незаконосъобразен, като може да се предвиди частично обезщетение при вреди от законосъобразен административен акт; когато потърпевшият е бил частично отговорен за щетата, може да не бъде платимо или да бъде частично платимо; трябва да бъде непосредствено решено и изплатено без неоправдано закъснение.

Необходимо е да се въведат унифицирани правила за работата на администрацията при издаването на административните актове, въз основа на които за всеки вид индивидуални или общи административни актове административните органи да приемат собствени правила, които да бъдат публично обявявани и достъпни. Това ще подпомогне упражняването на допустимия в рамките на закона съдебен контрол върху правото на преценка на администрацията при издаването на конкретния административен акт.

3.2.5. Създаване на **нова единна система от административни съдилища - регионални административни съдилища и Върховен административен съд: „за“ и „против“.**

Предложението „за“ създаване на нова единна система от регионални административни съдилища се аргументира със слабостите в административното правосъдие, произтичащи от липсата на специализация на първоинстанционните съдилища - регионални административни съдилища. То се свързва с необходими изменения в *Конституцията* на Република България, а именно в чл. 119, ал. 1 в структурата на съдилищата изрично да се включат регионалните административни съдилища.

При приемането на този вариант е наложително да се извърши задълбочен анализ на броя на делата, разглеждани в окръжните и районните съдилища към настоящия момент, за да се намали нарушеното равновесие на делата, разглеждани от различните съдилища и да не бъде затруднен достъпът на гражданите до правосъдие. При създаването им да се използва кадровият потенциал, съществуващ в окръжните съдилища със създадени и действащи административни отделения.

При изграждането на нова система от административни съдилища следва да се избегне възможното „отдалечаване на правосъдието от народа“, като се отчете този ефект от съществуващата уредба в ДПК, която възлага разглеждането на данъчни дела само на пет окръжни съдилища, намиращи се в районите на апелативните съдилища.

Вижданията „против“ също отчитат необходимостта от специализация на първоинстанционните съдилища по административни дела, но по подобие на специализацията по граждански и наказателни дела. Аргументите против предложението се търсят в количествената, структурната и икономическата му необоснованост.

Във връзка с това е препоръчително проучванията и дискусиите по този въпрос да продължат с оглед внимателно да се преценят и вземат предвид всички „за“ и „против“.

Независимо кой вариант ще бъде избран, е необходимо ясно да бъде определена подсъдността на ВАС и да се разработят критерии за рационализиране на броя и вида на делата, които се разглеждат пред ВАС като първа инстанция, вкл. чрез оценяване на обществената значимост на делата. Това е необходимо, за да се даде възможност на Върховния административен съд ефективно да осъществява конституционно възложените му правомощия да осъществява върховен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, вкл. чрез издаване на тълкувателни решения при наличието на противоречива съдебна практика.

Да се помисли за въвеждането на 1-, 3- и петчленни състави пред Върховния административен съд и засилване на ролята на закритите заседания като средство за предварителна преценка на процесуалната допустимост на жалбите.

3.2.6. **Обучение** на съдии и съдебни служители

Необходимо е да бъде анализирана нуждата от обучение по административно право и да бъдат разработени конкретни програми за обучение във връзка с прилагането на бъдещия *Административно процесуален кодекс*, които да се изпълняват в контекста на предложението за цялостна реформа в обучението на магистрати и съдебни служители по първа глава, част III.

3.2.7. Създаване на **компютърна система** за въвеждане на делата по подобие на съществуващата във Върховния административен съд и достъп до тях чрез Интернет.

3.2.8. Утвърждаване ролята на прокуратурата в административното производство като ефективен фактор за противодействие на корупцията.

Прокуратурата в административния процес за разлика от ролята ѝ в наказателния процес не се явява орган за наказателно преследване, нито непременно представлява интересите на държавата. В подкрепа на тази ѝ позиция е задължителното ѝ участие в съдебното производство по оспорване на административни актове и незадължителното ѝ участие в административнонаказателното производство по об-

жалване на наказателни постановления.

Прокурорите в административния процес **отстояват принципите на законност и проявяват надзор за законност върху актовете и действията на администрацията**. Прокурорът се произнася и дава заключение по законосъобразността на административния акт или основателността на жалбата, като по този начин участва в разрешаването на спора. В този смисъл е необходима изрична разпоредаба за **задължителното участие на прокурор в производството по обжалване на нормативни административни актове пред ВАС**, което ще допринесе за утвърждаване ролята на прокуратурата в административното производство и превръщането ѝ в ефективен фактор на противодействието на корупцията.

Задължителното участие на прокурори от окръжна прокуратура или прокуратурата при ВАС в съдебното заседание в производствата по обжалване на административни актове, в касационните производства (които могат да започват по протест на заместник главния прокурор при ВАС на основание чл. 33, ал.2 от ЗВАС), в производствата за произнасяне с тълкувателни решения и за отмяна на влязло в сила решение (зам.-главния прокурор при ВАС) и предложение за възобновяване на административнонаказателни производства (окръжен прокурор) засилва гаранциите за спазване на принципа на законност и се явява допълнителен и ефективен механизъм за противодействие на корупцията. По тази причина са неприемливи препоръките на някои чуждестранни експерти за премахване на т. нар. общ надзор на прокуратурата за законност и участието на прокурора в административното правосъдие се дължи на непознаване на прокурорската институция и нейните функции в административния процес.

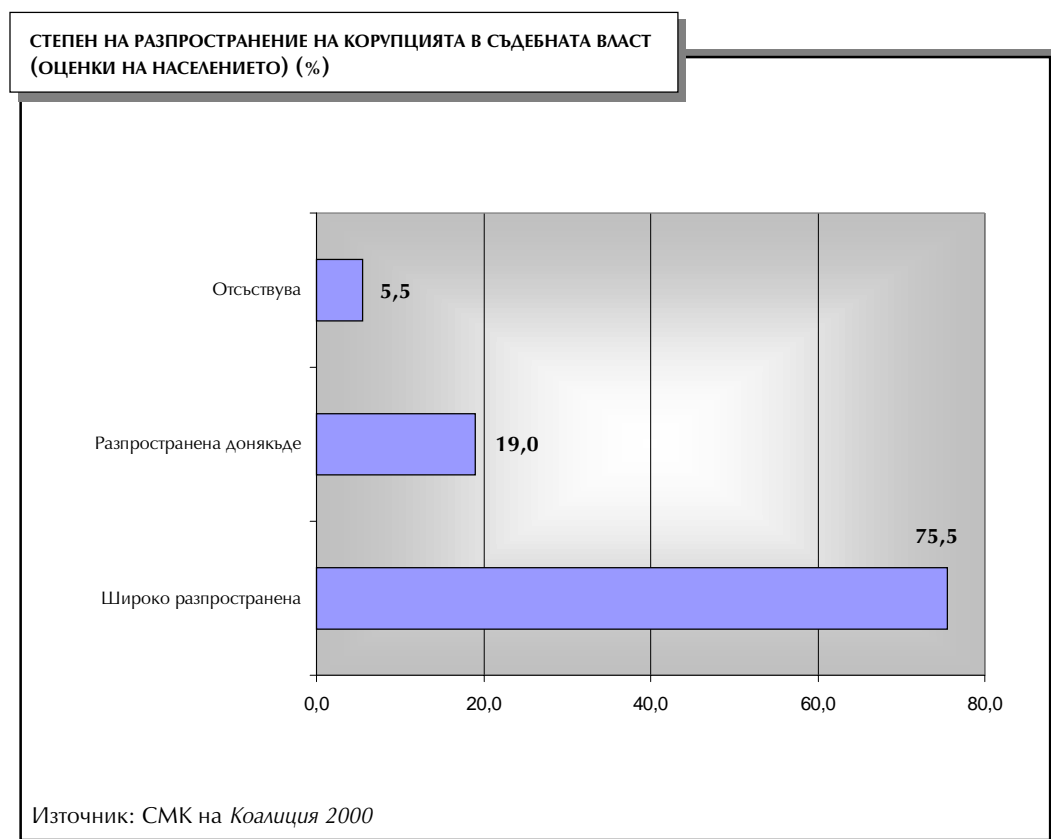
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отваряне на съдебната власт към обществото

Поради спецификата на своята дейност системата на съдебната власт има по-обособен, относително самостоятелен статус в структурата на обществените отношения, макар развитието ѝ по дефиниция да е опосредено от законотворчеството на политическата класа. Това обстоятелство прави съдебната власт едновременно по-резистентна на промени и по-дистанцирана от обществената „злоба на деня“. В условията на утвърдените демокрации „третата власт“ гарантира правната стабилност и доверие в държавните институции, представлява символ на приемствеността и традициите на нацията. Други обаче са обществените очаквания спрямо съдебната власт в обществата от преходен тип. Изключителната динамика на демократичните реформи натова с прекомерни надежди отношението на гражданското общество към институциите, призвани да гарантират правата на гражданите и легитимността на правовата държава. Подобни нагласи произтичат и от общото разочарование на мнозинството от българите от ролята на посткомунистическата държава. В тези условия на съдебната власт често се гледа като на *ultima ratio* - крайната инстанция, която трябва да коригира несъвършенствата и несправедливите решения на другите властови структури. Естествено е при запазването, а в някои случаи и задълбочаването на социалните недъзи на прехода в крайна сметка обществото да се чувства излъгано в надеждите си, че институционализираният закон ще застане на тяхна страна. С това до известна степен може да се обясни разминаването между магистратите и обществото в техните оценки за разпространението на корупцията в съдебната власт.

Данните от проучванията на общественото мнение показват висока степен на разпространение на корупцията в съдебната власт, докато всеки втори магистрат смята, че мненията за разпространение на корупцията са неоснователни.

За разлика от населението и бизнесмените магистратите черпят информация предимно от личен опит и наблюдения. Ролята на медиите сред тези среди не е особено голяма. Оценките и представите за корупция и нейното разпростра-



нение в съдебната власт се формират най-вече от информацията, преминаваща по неформалните комуникационни канали (контакти с познати и колеги), както и от наблюдаваното при някои магистрати несъответствие между личните доходи и високия им жизнен стандарт.

Според мнозинството от магистратите **гражданите обикновено имат прекомерни очаквания към работата на представителите на съдебната власт**. В същото време магистратите считат, че голяма част от гражданите, с които те контактуват, **не познават правата си, показват неудовлетвореност от работата на магистратите** и са склонни да решават спорните въпроси „неофициално“, чрез различни корупционни практики.

Това обаче не омаловажава и вътрешносистемните причини за

драстичното спадане на общественото доверие спрямо съдебната власт. До голяма степен са основателни преобладаващите обществени представи за мудност, неэффективност и пристрастност, за широко разпространение на корупционните практики в системата, призвана да се противопоставя на престъпността. Разминаването в оценките на обществото и магистратите за размера на корупцията в съдебната власт потвърждава наличието на **сериозен комуникационен проблем в общуването** съдебна власт - гражданско общество.

КОЛКО ЧЕСТО ГРАЖДАНИТЕ, С КОИТО КОНТАКТУВАТЕ, КОГАТО ИЗПЪЛНЯВАТЕ ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ СИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ: (%)

	Обикновено	Понякога	Рядко	Никога	НЗ/НО
Имат прекомерни очаквания към магистратите и тяхната работа	56.2	28.0	8.1	2.6	5.1
Не знаят своите права	52.4	31.5	11.9	2.0	2.2
Са недоволни от работата на магистратите	34.6	47.1	14.1	2.0	2.2
Предпочитат да участват в корупционни действия, вместо да се борят за правата си със законни средства	15.4	34.6	26.9	8.8	14.3
Мислят, че могат да постигнат каквото искат, като предлагат пари или подаръци	12.6	30.4	32.2	15.2	9.7
Се отнасят грубо или невъзпитано със съдебните служители и магистратите	9.5	37.4	42.7	6.8	3.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Това се потвърждава от неспособността на магистратите и отделните звена на съдебната власт **да реагират адекватно на критичните оценки за своята работа**. Според резултатите от проведеното проучване на „Витоша Рисърч“ много малка част - 25,1%, считат, че трябва да съобщават на обществото открити от тях нередности в работата. Нещо повече - под въздействието на засилващия се обществен натиск отделни нейни звена дори възприемат като проява на враждебност дори добронамерените мнения и препоръки, формуирани от гражданското общество, чуждестранни правителства и международни организации. На свой ред подобна реакция подсилва обществените подозрения, че съдебната власт се крие зад имунитета си, че е безконтролна и недосегаема.

Наложителността от промяна на стила на общуването на съдебната власт с обществото се осъзнава от все повече магистрати и експерти. Нещо повече - вече се правят първите стъпки към отварянето на отделни звена на съдебната власт към проблемите, въпросите и критиките, които визират нейната дейност. Става дума за нови практики, които на първо време демонстрират стремежа на съдебната власт или на отделни нейни структури и представители към установяване на обществен диалог по проблемите на правосъдието в условията на прехода, а именно:

- **аташета по печата**

През последните 2-3 години отделни звена на съдебната власт започнаха да разясняват на гражданите естеството на своята дейност чрез назначаването на аташета по печата към някои от съдилищата¹⁵. Те бяха предвидени с промените в *Закона за съдебната власт* от 2002 г., според които щатните бройки трябва да се разкрият от Висшия съдебен съвет.

През 2002 година бяха назначени аташета по печата в Бургаския апелативен, окръжен и районен съд, Великотърновския апелативен, окръжен и районен съд, Пловдивския апелативен, окръжен и районен съд, Софийския районен съд, Софийския окръжен съд, Софийския апелативен съд, Върховния административен съд. Те информират обществеността за хода на делата (насрочване, движение, основни моменти, присъди, решения), представляващи публичен интерес.

- **достъп до информация за работата на съдебната власт**

Отварянето на съдебната власт към обществото задължително включва осигуряването на достъп до информация за работата на органите на съдебната власт. В този смисъл е и *препоръка №R (81) 7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа „Относно мерките, улесняващи достъпа до правосъдие“*, в която един от основните принципи е „държавите-членки да предприемат всички необходими стъпки да информират обществеността за средствата, с които всеки човек разполага, за да предяви правата си в съда: лесно, бързо и евтино“. По отношение на информираността на обществеността се препоръчва да бъде обърнато особено внимание и да бъдат предприети следните мерки:

1. Необходимо е обществеността да бъде информирана за местоположението и компетенциите на съдилищата, а така също и за реда и начина, по който гражданите могат да се обръщат към съда, по който се завеждат или разглеждат делата в тези съдилища.
2. Съдът, компетентният или обслужващият орган трябва да предоставят обща информация по отношение на:

¹⁵ Процесът на първоначално въвеждане на аташета за улесняване на комуникациите между обществото и съдебната власт бе подпомогнат в рамките на проекта на сдружение „Правна инициатива за обучение и развитие“ (ПИОР), подкрепен от фондация „Отворено общество“ - фонд COLPI „Реформа на съдебната система“ и Американската асоциация на юристите - Правна инициатива за централна Европа и Евразия - ABA-CEELI и в партньорство със Съюза на съдиите в България.

- процесуалните норми, при условие че информацията не представлява правна помощ по съществото на делото;
- реда за обръщане към съда и съответния срок, в който това е възможно;
- срока и начина, по който гражданите могат да се обръщат към съда, процедурните правила и необходимите за това документи;
- начините, по които съдебното решение може да влезе в сила и ако е възможно, какви ще бъдат разноските за това.

3. Всички процесуални документи да са в опростена форма и езикът да е разбираем за публиката. Езикът на съдебните решения също трябва да е разбираем за страните.

Стъпка в тази посока е създаването на Интернет-страници на отделни съдилища. Свои страници наред с Върховния административен съд вече имат и Пловдивският апелативен съд, Пловдивският окръжен съд, Съдебната палата - Варна, Варненският районен съд, Съдебната палата - Шумен, Съдебната палата - Габрово. Отскоро страница в Интернет има и Висшият съдебен съвет.

- Безспорно постижение представлява Интернет-страницата на Върховния административен съд, която по мнение на граждани и адвокати е изключително полезна. В нея може да се намери както информация за текущи и предстоящи събития, така и за всяко отделно дело, неговото движение, евентуални указания към страните, решенията и т.н;

На страницата на Върховния административен съд се поддържа актуална информация за:

- нормативната основа за административното правораздаване;
- компетентността на ВАС като първа и касационна инстанция, по частни производства, отмяна на влезли в сила решения и др.;
- отговор на най-важните въпроси, които възникват по отношение дейността на съда, вкл. и информация за Европейския съд по правата на човека;
- актуална информация за образувани и решени от ВАС дела.

- Положителна е практиката на Варненския окръжен съд да осигурява електронен достъп до информацията, включително и да публикува своя отчет пред обществото на страницата си в Интернет. Действия в тази посока се предприемат и от други съдилища.

Публични инициативи на Варненския окръжен съд

- обществен отчет - Варненският окръжен съд отчита извършеното през годината, както и какво от функциониращото би могло да се ползва от гражданите;
- Интернет-страница - в нея има отделни рубрики и упътване

как да се задават въпроси и да се получават отговори;

- информационна система за наблюдение и статистика на „бързи производства“ по наказателни дела - в нея са включени РДВР, Районен съд, Районна прокуратура, Окръжен съд;
- инициативата „Открити врати“ се използва за правно грамотяване на граждани и млади хора на възраст от 15 до 19 години чрез извънкласни форми на обучение в действие, решаване на конкретни казуси и полеви процеси по конкретни правни теми и проблеми (насилието в семейството и между децата, лишаване от родителски права, наркотиците и наркоделата и др.).

Благоевградският окръжен и Благоевградският районен съд

- работят с деловоден софтуер, позволяващ бърз електронен достъп до информацията по движението на делата;
- предоставиха на журналистите, отразяващи тяхната дейност, електронно ръководство, съдържащо основни данни за организацията на правосъдните органи.

Деловодният софтуер и ръководството са разработени от Проекта за развитие на съдебната система, финансиран от Американската агенция за международно развитие.

Необходими са обаче по-нататъшни мерки за **подобряване на общуването между съдебната власт и обществото, сред които:**

- да се въведе и в останалите окръжни съдилища практиката на Варненския окръжен съд за отчет пред обществеността;
- широко да се популяризира инициативата на Варненския окръжен съд „Открити врати“ в отделните структури на съдебната власт;
- да се провеждат разяснителни кампании по отношение функциите, задачите, правата и задълженията на отделните звена в съдебната власт;
- да се популяризира работата на Върховния административен съд както чрез неговата Интернет-страница, така и чрез публично огласяване на делата, които се водят;
- да се популяризира работата на вече назначените аташета по печата на съдилищата и да се ускори процедурата по назначаване на подобни длъжности във всички окръжни градове;
- да се подготвят наръчници и брошури с практическа насоченост;
- периодично да се провеждат съвместни семинари между магистрати и медии;
- да се проведе разяснителна кампания по отношение на *Закона за защита на личните данни*;
- да се осигури достъп до основни биографични данни за магистратите, както и до публичния регистър на тяхното имущество.

При осъществяването на необходимите мерки за отваряне на съдебната власт към обществото особена роля следва да се отреди **на въвеждането на съвременни технологии**, като:

- инициране на проекти за улесняване на изготвянето на справки по Интернет за делата и тяхното движение, както и друга информация, съдържаща се в тях. (Би било полезно да се въведе практиката периодично съдии и прокурори да отговарят на въпроси, зададени им чрез Интернет);
- въвеждане на автоматизирани системи за деловодство, гарантиращи бързина и сигурност при обработването на делата и осигуряващи бърз и лесен достъп на гражданите до необходимата им информация;
- гарантиране ползването и достъпа до регистрите, поддържани от съдилищата;
- включване на Върховния касационен съд и Софийския градски съд, които са обект на обясним обществен интерес и внимание, в проектите за електронно информиране.