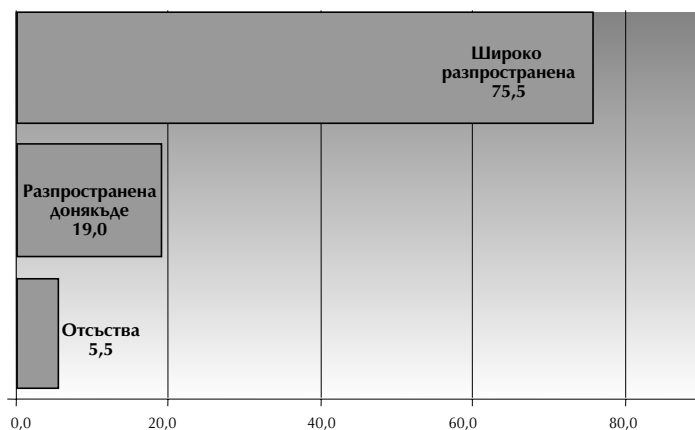


## Б. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ

На съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особено място, което заема в системата на държавната власт, се отрежда изключително важна роля за утвърждаване върховенството на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните нерешени въпроси на българския преход. Основните звена на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, са призвани да разследват корупционните престъпления, да повдигат обвинения и да налагат наказания за тях. Затова и всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни функции се отразява отрицателно върху 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 за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

**ГРАФИКА 14** СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

Данните от проучванията на общественото мнение и през 2003 г. показват висока степен на разпространение на корупция в съдебната власт. Същевременно всеки втори магистрат смята, че мненията за разпространение на корупцията са неоснователни.

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 сериозни проблеми в разби-

рането за мястото и ролята на отделните звена и за взаимоотношенията помежду им.

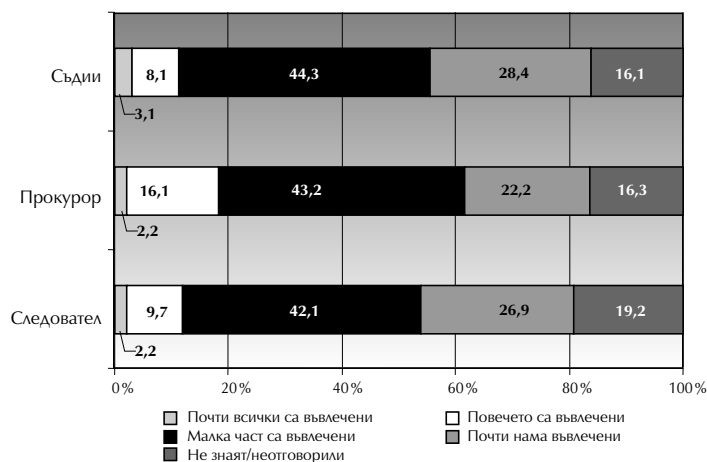
Тенденцията да се прехвърля отговорността от едно към друго звено на съдебната власт се проявява и при оценките за етапите на наказателното и гражданското производство. Всеки четвърти **сЪДИЯ** деклари-

ТАБЛИЦА 7 ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ОТДЕЛНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)

Разпространение на корупцията сред: (Относителен дял на отговорите "Почти всички и повечето са въввлечени")			
Магистрат	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: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 15 РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ра, 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 основната част от наказателното производство, в която са съсредоточени корупционните практики. Липсата на специализирана статистика не позволява да се представи реална картина на разследвания, повдигнати обвинения и наложени наказания на магистрати за извършени от тях корупционни престъпления. Като се има предвид обаче действащият доскоро конституционен принцип на пълен имунитет, както и изключително редките случаи на искания и решения за снемане на магистратски имунитет<sup>4</sup>, може да се заключи, че почти не съществува практика за разкриване и наказване на корупционни престъпления, извършени от представители на съдебната власт.

При оценката за състоянието на системата на съдебната власт, за равнището на корупцията в нея и ролята ѝ за противодействие на корупцията в обществото през 2003 г. следва да се отчитат няколко важни обстоятелства от вътрешно- и външнополитическо естество, отнасящи се непосредствено до съдебната реформа.

На първо място, постигнатият консенсус между парламентарно представените политически сили за **приоритетите на съдебната реформа**, намерил израз в подписаната между тях на 2 април 2003 г. *Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система*.

<sup>4</sup> Съгласно отчета за дейността на Висшия съдебен съвет за периода 16.12.1998 г. – 16.12.2003 г., по време на петгодишния си мандат ВСС е взел решение за снемане имунитета на седем магистрати, от които шестима следователи в окръжни следствени служби и един военен следовател и е отхвърлил исканията по 4 предложения – за един съдия, един прокурор и двама следователи.

Въпреки недостатъчно обхватния кръг от приети решения тя представлява добро начало за търсене на по-широк консенсус за постигане на заявените цели на съдебната реформа.

На второ място, **измененията и допълненията на Конституцията** в глава шеста, приети на 24 септември 2003г., с които бе направена първата крачка към разчупване на очевидно недобре работещия модел, както и към преодоляване на поставените от решенията на Конституционния съд ограничения за сериозни законодателни промени в областта на съдебната власт. Въпреки единодушието, с което бяха приети измененията и допълненията обаче, тяхното значение не бива да се надценява. Конституционният дебат в парламента се ограничи само до поставените изисквания отвън във връзка с преговорния процес, а не положи основата за по-мощни промени, възможни в границите на Решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по дело № 22 от 2002 г. – например, за въвеждане на механизми за отчетност на звената и органите на съдебната власт и в частност на главния прокурор, за въвеждане фигурата на “независим прокурор” – длъжностно лице извън системата на прокуратурата, упълномощено от закон с прокурорски функции, за разследване на корупционни престъпления, извършени от магистрати, и т.н. Някои от възможните и необходими промени, за които вече има обществена и политическа нагласа, без да се отнасят непосредствено до съдебната власт, могат да доведат до значително облекчаване на работата ѝ, до подобряване защитата на човешките права и намаляване на каналите за разпространение на корупционни практики в органите на съдебната власт и другите държавни институции – например конституционното закрепване на институцията омбудсман (включително на избора му с квалифицирано мнозинство, на правото му да сезира Конституционния съд) и на алтернативните методи за решаване на спорове, на по-строги изисквания към адвокатите за спазване на професионална етика и дисциплина и др.

На трето място, **затварянето на преговорна глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”** на 29 октомври 2003 г. Това обаче не означава, че реформата е приключила, а още по-малко, че въпросите за корупцията са намерили трайно решение. От напредъка в по-нататъшното реформиране на съдебната власт ще зависи до голяма степен успехът на присъединяването на България към НАТО и Европейския съюз и бъдещото ѝ членство в тези организации. Европейските критерии за действаща система на съдебна власт остават високи и включват конкретни изисквания, чието изпълнение ще се отчита периодично пред Европейската комисия и ако в поставените конкретни срокове не се преодолеят проблемите във връзка с прилагането на главата, тя може да бъде отворена отново по силата на т.нар. защитна клауза. В съответствие с условията в затворената глава реформата трябва да продължи по отношение на:

- подобряване на достъпа до правосъдие;
- разграничаване на задачите и отговорностите на Висшия съдебен съвет (ВСС) и Министерството на правосъдието (МП) ;
- съобразяване на бюджета на съдебната власт с европейските стандарти;

- създаване на обективна и прозрачна процедура за разпределяне на делата;
- въвеждане на единна статистика за всички органи и звена на съдебната власт;
- реформиране на следствието и т.н.

Независимо от нееднозначните оценки за постигнатия ефект всяко от тези обстоятелства има определена роля за по-нататъшния ход и обхват на реформите в съдебната власт. Равносметката от дългогодишната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тях през 2003 г. особено ясно разкри необходимостта от **основан на консенсус комплексен подход**, включващ по-нататъшни конституционноправни, законодателни, организационни и институционални реформи. Постигането на консенсус по възможно най-широк кръг основни за съдебната реформа въпроси е не само необходима предпоставка за установяване на правно-институционална стабилност и доверие в органите на съдебната власт, но и задължително условие за пресичане на характерния за прехода процес на подмяна на независимите, професионални магистратски решения и действия с такива, почиващи на политически или корупционни мотиви, за преодоляване на конфликтите между институциите, включително между отделните звена на съдебната власт. Основаните на консенсус бъдещи конституционни промени следва да закрепят такъв модел на разделение и баланс на властите, при който **Конституционният съд да действа преди всичко като пазител и гарант на конституционния консенсус**, и да оставят много по-тясно поле за интерпретации – невинаги безспорни и безпристрастни, на конституционните норми, за тълкувания, които могат да накърнят върховенството на законодателната власт.

Поставянето на по-нататъшните съдебни реформи на консенсусна основа би довело до подобряване на корупционната ситуация в страната и в съдебната власт в частност.

### Б.1. Организация на съдебната власт – конституционно-правни, законодателни и институционални аспекти

Комплексното решаване на въпросите, отнасящи се до организацията на съдебната власт, е необходима предпоставка за постигане на действаща, стабилна, независима и некорумпирана съдебна власт и едновременно с това – за ефективното противодействие на корупцията в обществото. Необходимостта от съответни правни и институционални решения се отнася до основните елементи на организацията на съдебната власт – **принципите**, върху които тя се изгражда и функционира, **управлението и структурата ѝ**, **взаимоотношенията между основните ѝ структурни звена**. И докато свързаните със ситуирането на съдебната власт в системата на разделение на властите общи проблеми на структурата, принципите и функциите на съдебната власт подлежат на **конституционна уредба**, тяхното детайлно развитие следва да бъде предмет на **законодателно регулиране в рамките на съответния конституционен модел**. Същевременно до голяма степен въпросите, отнасящи се до въвеждането на стандарти за сръчност и качество, на съответни степени на прозрачност и публичност в работата на съдебната власт, 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 и при настоящия конституционен модел и вече се предприемат определени мерки в тази насока.

### Б.1.1. Основни принципи на организацията и функционирането на съдебната власт

Принципите, върху които се изгражда и функционира съдебната власт, в последните години заемат трайно място в дебата за съдебната реформа. Конкретни предложения и препоръки, сред които:

- за преосмисляне на независимостта и несменяемостта;
- за ограничаване на магистратския имунитет;
- за въвеждане на мандатност за заемане на ръководни длъжности в органите на съдебната власт и други,

се съдържат в основните инструменти на редица влиятелни международни организации и институции, както и на национални граждански организации и инициативи: ежегодните Редовни доклади на Европейската комисия; Доклада от 2002 г. на Групата държави срещу корупцията (GRECO) за оценка на България в рамките на първия кръг на мониторинга на Групата; Доклада на Работната група на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по въпросите на корупцията в международните търговски сделки, приет през м.февруари 2003 г. в рамките на фаза 2 от мониторинга върху прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Ревизираната препоръка от 1997 г.; докладите за капацитета на съдебната власт в страните кандидатки на Програмата за присъединяване към Европейския съюз на института "Отворено общество"- Будапеща; изследванията и стратегията на Световната банка за подпомагане на България в частта ѝ за правната и съдебната реформа и за борбата с корупцията; разработения от Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите Индекс на съдебната реформа; предходните доклади на Коалиция 2000 за оценка на корупцията и т.н.

С приетите през 2003 г. изменения и допълнения в Конституцията, в частта ѝ за съдебната власт бяха внесени следните промени:

На първо място, ограничен бе **имунитетът** на магистратите чрез трансформирането му във **функционален** имунитет, т.е. те не носят наказателна или гражданска отговорност само за своите служебни действия (а не за лични действия извън пряката им дейност) и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. В тези случаи срещу тях не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет. Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за

задържане не се изисква при заварено тежко престъпление. Право да искат такова разрешение имат главният прокурор или не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет, като са длъжни да се мотивират.

На второ място, промените в принципа на **несменяемост** на магистратите засегнаха срока и процедурата за придобиване статут на несменяемост и основанията за освобождаване на несменяеми магистрати. Предвижда се статут на несменяемост да се придобива с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестация. Сред основанията за освобождаване на несменяеми магистрати, включително на председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) и на главния прокурор, се въвежда и "тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт".

На трето място, въведен бе принцип на **мандатност** за административните ръководители в органите на съдебната власт (с изключение на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, за които се запазва съществуващото положение). Срокът на мандата е пет години с право на повторно назначаване. Съгласно подготвените изменения и допълнения към *Закона за съдебната власт* цялата процедура за издигане на кандидатури (от преките началници и една пета от членовете на ВСС) и назначаване следва да приключи до 31 март 2004 г. Периодичната смяна на ръководителите би стеснила възможностите за нерегламентирана лична обвързаност и установяване на трайни корупционни практики.

Приемането на тези частични промени преди останалите необходими реформи по отношение на съдебната власт дават основание да се прогнозира проблеми при осъществяването им:

- Реформите, засягащи имунитета на магистратите, не ограничиха почти в никаква степен правомощията на главния прокурор, тъй като отпадна предложението за въвеждане на институцията "независим прокурор" (длъжностно лице, упълномощено от закона с прокурорски функции), който да може да иска свалянето на имунитет на магистрат, в случаите, когато е необходимо, да образува предварително производство и да ръководи разследването. Въвеждането на възможността разрешение за задържане на магистрат в случаите на заварено тежко престъпление и за повдигане на обвинение срещу магистрат да се иска и от една пета от членовете на ВСС не е достатъчен коректив на монопола на главния прокурор върху обвинителната функция и разследването. Така реализирането на наказателната отговорност на даден магистрат остава почти изцяло в зависимост от субективната преценка на главния прокурор, доколкото се запазва единната и централизирана структура на прокуратурата.
- Наред с това въвеждането на новото основание за освобождаване на несменяеми магистрати – "тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт", е твърде общо и трудно преценяемо основание: не е ясно кой и по какви критерии ще оценява

дали даден магистрат с поведението си накърнява престижа на съдебната власт или е просто “неудобен”.

- Следва да се отчитат и възможните рискове за нерегламентиран натиск и нестабилност при прилагането на модифицираните принципи в условията на нерешени други основни въпроси на съдебната власт – хипертрофирана независимост на съдебната власт, граничеща с безконтролност и нарушен баланс на властите, липса на гаранции срещу самоизолирането на съдебната власт и нейното нерегламентирано политизиране и подчиняване на корпоративни интереси, запазване на безотчетността на главния прокурор и централизираната йерархична структура на прокуратурата, въпросите по конституирането на ВСС и прецизирането на функциите му и т.н. Например ако ограничаването на имунитета на магистратите 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 само по себе си ще доведе до намаляване на корупцията в съдебната власт, 37,2 % са за такова решение, а 13,4 % са без позиция по въпроса<sup>5</sup>.
- И в новата си редакция посочените организационни принципи възпроизвеждат структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Те се отнасят в еднаква степен до нейните три звена – съд, прокуратура и следствие, без да се отчита различният фактически статут на съдиите, прокурорите и следователите, произтичащ от нееднаквите им функции, правомощия и йерархична зависимост, от различията в степента на прозрачност, политика на подбор, назначаване и издигане в кариерата. При това положение остава в сила необходимостта от създаване на правна възможност за диференцирано прилагане на основните принципи в рамките на настоящата структура на съдебната власт и особено при възможни бъдещи структурни промени.
- Въвеждането на мандатността ще се осъществи от новоизбрания през декември 2003 г. ВСС, чийто състав се комплектува по досегашната процедура, основаваща се на квотни принципи. Тази процедура, особено що се отнася до излъчването на парламентарната квота с обикновено мнозинство, предполага до голяма степен възможността за непряко влияние на управляващото мнозинство/коалиция при назначаване ръководителите на съда, прокуратурата и следствието, както и при приемане на други важни решения за съдебната власт. Следва да се отчита и рискът представителите на отделните звена на съдебната власт, излъчени от нейната квота, да отстояват вътрешноинституционални, дори взаимно противостоящи позиции. Всичко това затруднява формирането на единна и обективна позиция на членовете на съвета.

<sup>5</sup> Източник: СМК на Коалиция 2000

За да се постигнат основните цели на съдебната реформа – отчетност, бързина, ефикасност и по-резултатно противодействие на корупцията, са необходими по-нататъшни конституционни и законодателни промени, които, съхранявайки независимостта на съдебната власт, да доведат до по-добър баланс на властите, по-голяма прозрачност и отговорност в работата на съдебната власт, включително възможности за граждански контрол. Те могат да бъдат обобщени така:

Първо, конституционният принцип за **независимост** на съдебната власт следва да се запази, но не като самоцел, непрозрачност и неотговорност, а като предпоставка за пълноценно осъществяване на нейните основни задачи за осигуряване на законсъобразност и справедливост, защита на правото и на правата. Това означава въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпиране, 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 злоупотреба с правомощия, като се установи баланс на властите, без да се засегнат същността и целите на принципа на независимост.

Второ, принципът за независимост на съдебната власт трябва да се обвърже по-тясно с **принципа за разделение на властите** и взаимоотношенията между тях. Във връзка с това заслужава 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 над четири години като се въведе квалифицирано мнозинство за този избор, за да се избегне политизирането му. Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снемане на имунитета им само при строго определени в Конституцията условия 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.

**ТАБЛИЦА 8** ВЛИЯНИЕ СПОРЕД МАГИСТРАТИТЕ НА СЕГА СЪЩЕСТВУВАЩАТА ЕДИННА И ЦЕНТРАЛИЗИРАНА СТРУКТУРА НА ПРОКУРАТУРАТА ВЪРХУ РАЗВИТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В НЕЯ (%)

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

Трето, във връзка с независимостта на съдебната власт в контекста на разделието на властите особено значение има и проблемът за **статута и структурата на прокуратурата**.

Макар че по въпроса дали сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата благоприятства развитието на корупцията в нея



ТАБЛИЦА 9 Влияние по групи магистрати на сега съществуващата единна и централизирана структура на прокуратурата върху развитието на корупцията в нея (%)

	Да	По-скоро да	По-скоро не	Не	Незнае/ не отговорил
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

мненията на магистратите са противоположно разделени, все повече се налага виждането за необходимостта от конкретни мерки за разумна **децентрализация, прозрачност и отчетност на прокуратурата**. Още повече че такива са възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение на *Закона за съдебната власт* (ЗСВ). Например:

- промени в йерархичния модел, по който е изградена прокуратурата;
- създаване на по-добри гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на прокуратурата – писмена форма на инструкциите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие;
- въвеждане на сериозни санкции с оглед преустановяване на незаконосъобразната практика на указанията в устна форма и т.н.;
- въвеждане (включително и с конституционна норма) на принципа на **периодична отчетност**, а също и **по конкретен повод, на главния прокурор** пред Висшия съдебен съвет, съответно пред Народното събрание, ако се възприеме предложението за избора му от върховния представителен орган.

Четвърто, към търсените корективи по пътя на конституционните промени се отнася идеята за въвеждане на институцията 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. Тези лица следва да бъдат избирани от Народното събрание за изпълнение на определени функции (например за **разследване на вътрешна корупция в съдебната власт**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрати. Техните правомощия следва да включват разследване, повдигане и поддържане на обвинение по точно определени в Конституцията случаи.

Пето, по отношение на **имунитета** бъдещото конституционно 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).

Шесто, определените в Конституцията общи параметри, съдържание и корективи на несменяемостта следва 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. да не важи за времето, в което те заемат някакви изборни длъжности като народен представител и кмет или пък ползват отпуск).

Седмо, заслужава да се обмисли и предложението за въвеждане на **специално производство за предсрочно прекратяване на мандат**, чиито материално-правни основания следва да се определят по-ясно и точно в Конституцията.

Осмо, необходимо е да се обърне специално внимание на йерархичните отношения в отделните системи – контролът на висшестоящите магистрати по отношение 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.

### Б.1.2. Управление на съдебната власт

За ефективното противодействие на корупцията е необходимо професионално и недопускащо корупция управление на съдебната власт, както и разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт и Министерството на правосъдието като орган на изпълнителната власт, а същевременно – утвърждаване на модел на взаимодействие между тях.

**Правомощията на ВСС** следва да се концентрират в областта на **общото стратегическо управление и организация на съдебната власт** - кадрова политика, включително подбор, назначения, атестиране, придобиване и отнемане на статут на несменяемост на магистрати, обучение, политика на управление на бюджета на съдебната власт, особено във връзка с кадровата политика. Разширяването им извън тази сфера би довело до дублиране на функциите на ВСС и Министерството на правосъдието и в крайна сметка би направило излишна една от двете институции.

Във връзка с противодействието на корупцията от особена важност е предоставянето и осъществяването в пълен обем на правомощието на ВСС да въведе стандарти при отчитане на свършената работа на отделните звена на съдебната власт, единни статистически образци, задължителни за всички органи и звена в съдебната власт, както и да обобщава статистическата информация. Така би могло не само да се избегне разминаването на информация, подавана от съдилищата, следствието и прокуратурата, но и да се получи по-обективна оценка на равнището на корупцията и ефекта от антикорупционните усилия. Още повече, че изискванията във връзка с бъдещото членство на страната в Европейския съюз е България от 2004 г. да предоставя на Европейската комисия **редовна информация** за наказателните производства, повдигнатите обвинения и присъди за **организираната престъпност, корупцията, наркотиците, трафика на хора, данъчните и финансовите престъпления**.

Укрепването на независимостта на съдебната власт изисква както разумно взаимодействие с изпълнителната власт и използване на нейния административен капацитет, така 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 й функциониране (управление и поддръжка на сградния фонд, обезпечаване на дейността с материали и оборудване, осигуряването на охрана, подпомагане на допълнителната квалификация на кадри, проверки по движението на делата, неоснователните забавяния, ненужните връщания и други, но при абсолютна ненамеса по съществуването на делата, и т.н.).

Същевременно следва да се отчита, че един от основните източници на напрежение между съдебната и изпълнителната власт е във връзка с **бюджета на съдебната власт** и той ще се запази, ако не се постигнат европейските изисквания за размера му – около 4 % от БВП (за 2003 г. за България е под 1 %). Наред с увеличаване на финансирането от националния бюджет е наложително осигуряването на **допълнително финансиране** на съдебните реформи. В правомощията на ВСС е да допринесе за разширяване на участието в международни и европейски проекти, както и за активно използване на предприсъединителните фондове на Европейския съюз.

#### ***По-нататъшни мерки за осъществяване правомощията на Висшия съдебен съвет***

- приемане и прилагане на стройна система от **правила и норми** за функционирането на съдебната власт и нейното управление, включително за противодействие на корупцията;
- усъвършенстване на **вътрешните правила** за работата му, включително процедурите и реда за вземане на решения;
- изграждане на информационна система за контрол и координация, включително чрез въвеждане на **унифицирана статистика на правосъдието**;
- детайлизиране на правомощията му във връзка с **дисциплинарните производства** срещу магистрати и прилагането им в пълен обем;
- утвърждаване на **публичност и прозрачност** в работата му чрез осъществяване и доразвитие на приетата медийна стратегия;
- утвърждаване на отношения на **диалог и сътрудничество** с изпълнителната и законодателната власт, особено във връзка с решаване на проблеми на съдебната власт.

**ТАБЛИЦА 10** КАКВИ РЕФОРМИ СА НЕОБХОДИМИ ВЪВ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ?

	Да (%)
Промяна в начина на формирането му	60.8
Утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в неговата работа	54.0
Разширяване на правомощията му/развиване на капацитета му при воденето на дисциплинарни производства срещу магистрати	37.4
Укрепване на неговия административно-управленски капацитет	19.1
Изграждане на информационна система за контрол и координация	48.2
Други	4.3
Не знае/не отговорил	0.0

Източник: СМК на Коалиция 2000

Повечето магистрати (61.2 %) признават необходимостта от реформи във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебната власт. Като необходими реформи са сочени промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата му, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарните производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

Възможните промени в **статута на ВСС и реда за формиране на състава му** (включително брой, избор и мандат, изисквания към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт. В тази насока заслужава внимание и по-нататъшното обмисляне на предложението **членовете на ВСС да бъдат избирани само от органите 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.

В случай че парламентарната квота се запази, предложението е изборът да се провежда с **квалифицирано мнозинство**.

### Б.1.3. Антикорупционни мерки за утвърждаване на статута на магистратите

**Статутът на магистратите** обуславя до голяма степен поведението им в процеса на противодействие на корупцията – както в ролята им на представители на органите на съдебната власт, разследващи и наказващи корупционната престъпност, така и като възможни участници в корупционни актове. Досегашните мерки за утвърждаване статута на магистратите не държат сметка за различните функции и правомощия на съдиите, прокурорите и следователите. Липсва дори дебат за диференцирани законодателни решения, каквито ще са особено необходими,

ТАБЛИЦА 11 МЕРКИ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ ПРЕДПРИЕМАТ, ЗА ДА СЕ ОГРАНИЧИ КОРУПЦИЯТА В СИСТЕМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (ОЦЕНКИ НА МАГИСТРАТИТЕ)

	Да (%)
Да се повишат възнагражденията на магистратите/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 професионалната квалификация на магистратите	33.9
Да се насърчават магистратите да съобщават на обществото открити от тях нередности в работата	25.1
Други	4.4
Не знае/не отговорил	0.7

Източник: СМК на Коалиция 2000

ако следствието и/или прокуратурата преминават в системата на изпълнителната власт.

Въпреки трудностите в установяването на еднакъв статут на съдии, прокурори и следователи в условията на настоящия конституционен модел на съдебната власт голяма част от магистратите споделят необходимостта от **комплексни мерки за утвърждаване статута на магистратите**, които да редуцират възможностите за корупция под каквато и да било форма – практически въвеждане на по-строги критерии за подбор и назначаване на магистрати,

подобряване на механизмите за контрол над дейността им и на процедурите за налагане на дисциплинарни наказания, включително въвеждане на опростени процедури за определени случаи и прецизиране на правомощията на ВСС във връзка с това, прецизиране достъпа до магистратската професия и поставяне на конкурсите за достъп до магистратурата на ясни критерии, изключващи нерегламентирани действия.

Във връзка с горното специално внимание следва да бъде обърнато на:

- *Критериите за назначаване и подбор на магистрати*

Сериозна реформа е необходима по отношение на **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.

**Конкурсният принцип** да е единствен при заемането на длъжност в по-висока инстанция или при преместването на друга работа или в друго населено място. Началото беше поставено с проведения в края на 2002 г. 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* (в сила от 23 април 2003, изм. и доп. на 3 декември 2003 г.) предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат и следва да бъде последователно и обективно прилагана. Мно-

го важно е ВСС да организира и следи за стриктното и некорупционно прилагане на новите правила по отношение на конкурсите при постъпване в съдебната власт, както и на атестациите на магистратите преди придобиване на статут на несменяемост и при повишаване в длъжност или ранг. В противен случай те биха се обезсмислили и ще служат само за фасада на реформата.

На кандидатите за работа в системата на съдебната власт трябва да се правят сериозни проучвания, включително прегледи за психическа устойчивост и особености на характера 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.

- *Механизмите за контрол върху дейността на магистратите*

Ефективното правораздаване зависи в най-голяма степен от компетентността и професионализма на магистратите, но това в никакъв случай не изключва контрола над тяхната дейност. Инстанционният контрол над съдебните актове не е достатъчен за постигане на трайно усъвършенстване на правораздавателната система, не неподкупност на магистратите и повишаване на тяхната компетентност и квалификация.

Необходимо е да се разшири уредбата на въведеното с измененията в *Закона за съдебната власт* от 2002 г. и закрепено в новата редакция на чл. 129, ал. 3 от Конституцията **атестиране**, да бъде създаден и да заработи постоянно действащ орган към Висшия съдебен съвет – Комисия по атестирането, която да извършва текуща оценка за работата на магистрата на всеки две години, както и при изтичане на срока за несменяемост и при номиниране за повишение в ранг, заплата и длъжност. Съставът на Комисията (брой на членовете, от кои професионални среди да бъдат подбрани) както и механизмът за нейното конституиране, който да гарантира независимостта ѝ, се нуждаят от стабилна правна регламентация.

Всички решения по 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.

Необходимо е по-тясно обвързване на **правилата за професионална етика**, които вече са приети от професионалните съсловни организации (на съдиите, прокурорите и следователите) и утвърдени от ВСС, с изискванията за професионализъм, с дефинирането на нарушенията и съответните законодателно установени механизми за контрол и дисциплинарни процедури. 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. Данните от цитираното изследване сред магистратите сочат, че според 46.7 % от тях приемането и спазването на етични кодекси би довело до намаляване на корупцията в съдебната власт<sup>6</sup>.

- *Образованието и обучението на магистратите*

Липсата на сериозна реформа в юридическото образование и недостатъчните мерки за повишаване професионалната подготовка на съдиите, прокурорите и следователите са сред основните причини за недостатъчния капацитет на съдебната власт при изпълнение на нейните основни функции – в частност за противодействие на корупцията. От качеството на образованието зависи до голяма степен дали младите хора, които сега постъпват и предстои да постъпят на работа в органите на съдебната власт, ще могат да проведат успешно предстоящите съдебни реформи и да поставят противодействието на корупцията на висока професионална и морално-етична основа. Ролята на обучението на действащите магистрати нараства и във връзка с необходимостта от специална подготовка за бъдещото прилагане на правото на Европейския съюз. Това налага както съществено подобряване на **висшето образование**, така и на **първоначалното обучение, включително практическо**, преди встъпването им в длъжност, провеждането на **текущо обучение** през целия период на дейността им.

На първо място, по отношение на **висшето образование** е необходимо: да се развие връзката между теорията и практиката в процеса на преподаване, като се привличат изтъкнати специалисти от магистратурата; провежданите семинари да се ориентират повече към преподаване на практически знания и умения, 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.

На второ място, по отношение на **практическата подготовка на стажант-юристи** едва ли е сполучливо решение само промяната във времетраенето на стажа<sup>7</sup>. За решаването на този проблем е необходимо практическият стаж да се постави на съвършено нова основа чрез изменения в нормативната уредба за реда и условията за придобиване

---

<sup>6</sup> СМК на Коалиция 2000

<sup>7</sup> След измененията в ЗСВ от 2002 г., впоследствие доразвити с измененията от юли 2003, продължителността на стажа беше съкратена на три месеца, но това едва ли ще окаже някакво положително въздействие върху качеството на подготовката на бъдещите магистрати.

на правоспособност на бъдещите магистрати, които да се съчетаят с въвеждането на **допълнително практически насочено обучение** за съдии, прокурори, следователи, адвокати, нотариуси, съдия-изпълнители, съдии по вписванията и други професии.

На трето място, по отношение на потребността от **повишаване на професионалната квалификация** на работещите съдии, прокурори и следователи следва да се държи сметка за преобладаващото ниско равнище на професионални знания и практически умения, свръхнатовареността на магистратите, ограничаваща възможностите им за самообразование, както и за постоянно променящото се законодателство, което създава много проблеми в процеса на правоприлагане и често води до противоречива практика. Наред с останалите негативни въздействия тази ситуация създава благоприятна среда за корупционни действия. Важна роля за преодоляване на това състояние следва да играе новосъздаденият към ВСС Национален институт на правосъдието (НИП), който се изгражда на основата на неправителствената организация Център за обучение на магистрати, при използването на неговите постижения, учебни програми и материали, преподавателски състав, служители и имущество.

На 1 октомври 2003 г. ВСС прие правилник, уреждащ дейността и организацията на работа на НИП. Избран е и управителен съвет на института. В НИП ще се обучават задължително:

- всички младши съдии и прокурори, непосредствено след постъпването им на работа в системата на съдебната власт (шестмесечно начално обучение) ;
- съдиите, прокурорите и следователите при първоначално постъпване в органите на съдебната власт (начална квалификация с обща продължителност най-малко десет дена) ;
- съдии, прокурори, следователи, съдия-изпълнители, съдии по вписванията, съдебни служители, инспектори и други служители на Министерството на правосъдието – текущо (текуща квалификация).

Предвижда се резултатите от обучението в НИП да се вземат предвид при атестацията на магистратите, а за съдебните служители – при повишаването в ранг.

Квалификационната програма за начално обучение на съдии е приета и утвърдена от ВСС.

В бъдещите програми и курсове на НИП би следвало да се включи и **задължително обучение за прилагане на антикорупционното законодателство, за усвояване и спазване на етичните норми и правила, включително за избягване на конфликти на интереси и антикорупционно поведение**. В по-общ план обучението трябва да допринесе за висок професионализъм и утвърждаване в поведението на магистратите на



ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и нетърпимост към нейните прояви в съдебната власт.

#### Б.1.4. Възможни варианти за структурни промени в съдебната власт

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 съгласно Решение № 3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г. При евентуална промяна в позицията на Конституционния съд и наличие на политическа воля някои от предлаганите структурни промени биха могли да се извършат и от Обикновено народно събрание.

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, а 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.

Наред с предложените мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт при запазване на настоящата ѝ структура с определени корективи, се предлагат за дискусия и **два алтернативни варианта** за съществени структурни промени. При евентуалното приемане на единия от тях 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 трябва да бъдат напълно обособени функциите по управлението и администрирането ѝ.

- **Първият вариант** предлага в конституционния модел на съдебната власт да се включат само органите, осъществяващи правораздавателни функции (съдилищата), и прокурорските органи. В този случай, макар да се запазва мястото на прокуратурата в съдебната власт, е наложително да се прилага **принципът на периодична отчетност, както и по конкретен повод, на главния прокурор пред ВСС**. 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 извън системата на ВКП, ВАП, апелативните, окръжните и районните прокуратури, би могло да се обсъди възможността прокурори от системата на прокуратурата да работят в структурата на специализираните органи, извършващи разследване в системата на Министерството на вътрешните работи и извън нея (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.). По-детайлно този въпрос би следвало да се регулира от съответното законодателство.

- **Вторият вариант** предлага конституционен модел на съдебната власт, който да включи само органите, осъществяващи правораздавателни функции, т.е. съдилищата, а по отношение на **прокурорските органи** след съответната конституционна промяна да се предприемат по законодателен път следните организационни и институционални промени:
  - Да се създаде служба **Национална прокуратура (НП)** в системата на Министерството на правосъдието<sup>8</sup>. Ръководният ѝ орган (Съвет за ръководство и управление или Висш прокурорски съвет) да бъде изграден като своеобразен аналог на ВСС и 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 ръководният ѝ орган от изпълнителната власт, главният прокурор следва да се номинира от министъра на правосъдието, но да се избира за определен мандат от Народното събрание (по-дълъг от четири години), което да има право при строго определени в Конституцията условия да го освобождава от длъжност.
  - 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 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 Министерството на вътрешните работи и извън нея (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.), ако последното предложение бъде прието и осъществено.
  - Националната прокуратура чрез ръководния си орган да осъществява кадрово и методическо ръководство спрямо прокурорските структури и прокурорите, работещи извън нея. По отношение на своите основни функции прокурорите трябва да са автономни, да разполагат с функционален имунитет и да се подчиняват само на закона. Това е необходимо, за да се елиминира възможна намеса от страна на Министерството на правосъдието и структурите, в които работят прокурорите, във връзка с осъществяването на тези функции.

По отношение на **следствието** и двата варианта предлагат запазване на Националната следствена служба (НСЛС), но като специализирана служба в системата на Министерството на вътрешните работи, при което:

---

<sup>8</sup> Прокуратурата по един или друг начин е свързана с изпълнителната власт не само в утвърдени демокрации като **Австрия, Белгия, Дания и Испания**, но и в редица нововъзникнали демокрации като **Полша, Чехия** и др.

- Ръководителят ѝ да се назначава от министъра на вътрешните работи с определен мандат, по-дълъг от този на правителството.
- Ръководството на НСлС да се осъществява от 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 негово пряко подчинение.
- Следователите да осъществяват своите функции в структурата на НСлС пряко или към съответните окръжни структури на Министерството на вътрешните работи и специализираните структури, извършващи разследвания извън неговата система (например НСБОП, БФР, митниците и т.н.), по ред, определен от ръководството на НСлС.
- По отношение на следователите, при осъществяване на разследващите им функции да се гарантира тяхната автономност от структурите на Министерството на вътрешните работи и органите, в които е определено да работят, и същевременно – водещата им роля в процеса на разследване, осъществяван от тези структури.

Целта на предлаганата промяна по отношение на следствието 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 институционален механизъм ще позволи формирането на общи екипи и взаимодействие до приключване на разследването. Така разследващите престъпленията органи ще са обвързани с крайния резултат (успешно приключване на разследването), а следствените органи като основно звено на Министерството на вътрешните работи ще могат да участват още по-активно в противодействието и превенцията на престъпността, да помагат непосредствено на дознателите със своите знания и опит. Още повече, че сред най-важните промени, които трябва да бъдат предприети след като бе затворена преговорна глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”, са реформа в следствието (до 2005 г.) и изграждане на силен **дознателски апарат**, към който постепенно да премине компетентността по разследване на наказателни дела и стесняване на правомощията на следствието. Ключов момент в съдебната реформа във връзка с бъдещото членство на България в Европейския съюз е **да се постигнат ефективност и прозрачност на досъдебното производство, да се избегне препокриването на функциите на дознателите и следователите, дублирането в разследванията на определени престъпления, недостатъчната подготовка на по-голямата част от дознателите**<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Министерството на вътрешните работи от началото на 2003 г. предприема мерки в тази насока – въведени са например конкурс за назначаване, задължително юридическо образование и изпит.

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 разследването 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. Трябва да се има предвид и съпротивата, която всяка идея за структурни промени в следствието среща сред големи групи магистрати.

#### Б.1.5. Вътрешни контролни механизми срещу корупцията в органите на съдебната власт

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 – Министерство на вътрешните работи, адвокатура, тъй като корупционните практики в тях могат да “внасят” 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.

**ТАБЛИЦА 12** ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)

Ниски възнаграждения на магистратите/съдебните служители	55.3
Морална криза в периода на преход	43.2
Несъвършено законодателство	36.1
Липса на ефективен механизъм за вътрешен контрол и санкции	35.7
Преплитане на служебните задължения на магистратите с личните им интереси	31.1
Стремеж към бързо забогатяване	25.1
Политическа обвързаност на магистратите/съдебните служители	16.1
Чувство на недосегаемост/имунитет	15.0
Други	2.6
Не знае/не отговорил	4.2

Източник: СМК на Коалиция 2000

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

По данни на ВКП в сектор “Жалби” се приемат сигнали, съдържащи твърдения за евентуални корупционни прояви на магистрати и ръководни длъжностни лица.

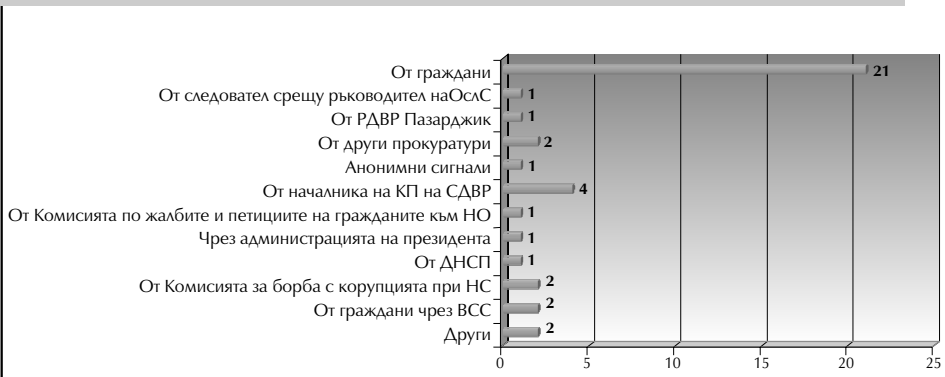
По-голямата част от тридесет и деветте сигнала

**ТАБЛИЦА 13 Влияние на следните мерки върху намаляването на корупцията в съдебната власт (%)**

	Да	Не	Не знае/ не отговорил
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

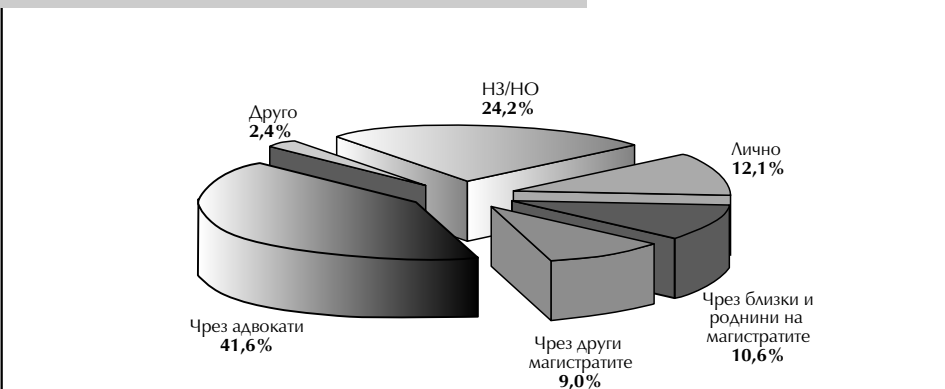
Източник: СМК на Коалиция 2000

**ГРАФИКА 16 СИГНАЛИ, СЪДЪРЖАЩИ ТЪВЪРДЕНИЯ ЗА ЕВЕНТУАЛНИ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ НА МАГИСТРАТИ, ПОДАДЕНИ ДО ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА ЗА ПЕРИОДА ОТ ЯНУАРИ ДО СЕПТЕМВРИ 2003 Г.**



Източник: Върховна касационна прокуратура

**ГРАФИКА 17 НАЧИНИ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ ОТ ЗАИНТЕРЕСУВАНИТЕ ЛИЦА**



Източник: СМК на Коалиция 2000

ла, получени до септември 2003 г., се проверяват от сектор "Инспекторат" в отдел "Административен", като два от тях са възложени на отдел "Следствен".

С цел противодействие на **вътрешната корупция** в края на ноември 2003 г. към ВСС е създадена постоянна действаща тричленна комисия за превенция и противодействие на корупционни прояви на съдии, прокурори, следователи и служители от органите на съдебната власт. Основните ѝ задачи са да получава, проверява и анализира сигнали за корупция сред магистрати и съдебни служители, да осъществява взаимодействие с другите държавни и обществени формирания за противодействие на корупцията. Същевременно приетите временни правила за дейността, структурата и организацията на работата ѝ пораждат противоречиви оценки за липсата на определен мандат и формирането на състава ѝ от действащи магистрати, които не са членове на ВСС, липсата на конкретни правомощия при констатиране на корупционни прояви, на конкретни механизми на взаимоотношенията ѝ с другите антикорупционни звена в органите на съдебната власт и т.н.

За ограничаване на вътрешната корупция в съдебната власт, както и за превенция и противодействие на различните форми на "верижна" корупция е препоръчително:

- По-нататъшно утвърждаване на съществуващите и създаване на нови **специализирани звена** към основните структури в системата на съдебната власт.

Тези звена трябва да работят в тясно взаимодействие не само помежду си, но и с други органи, които имат отношение към проблема – съответните служби от системата на Министерството на вътрешните работи (НСБОП, ДНСП, ДОТИ, ДООИ, ДНСС), Комисията за координация на работата по борбата с корупцията при Министерския съвет, Комисията за борба с корупцията при Народното събрание, ВСС, Сметната палата, Агенция “Митници”, Главна данъчна дирекция, Агенция за финансово разузнаване, Агенция за приватизация и Агенция за следприватизационен контрол, АДФК и др.

- **Подобряване на отчетността** в работата на съдебната власт за предотвратяване, разкриване и наказване на корупционни престъпления, извършени от магистрати.
- Задължително водене на **статистика за извършените корупционни престъпления от магистрати**.

В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все повече се налага възгледът, че има **адвокати**, които в редица случаи способстват за разпространението на корупционни практики в съдебната власт и администрация, 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 осъдително от морална гледна точка поведение на някои адвокати, но и с последиците от него, влияещи върху нарастването на реалния ръст на корупцията сред магистратите и държавните служители – основни символи на държавността, както и на общественото мнение за него. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, 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 на поддържане на необходимите за професията доверие и уважение, доразвиване 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**. Нужен е по-силен контрол от страна на органите на адвокатурата, въвеждане на отговорност, включително чрез отнемане на адвокатски права, за извършване на очевидно необосновани процесуални действия и злоупотреба с предвидените в процесуалния закон права (включително за протакане на дела на основание заболяване, срещу което може да се въведе констатиране на заболяване на страни по делата и адвокати само от “доверени лекари” към съответните съдилища).

## Б.1.6. Отваряне на съдебната власт към обществото

ТАБЛИЦА 14 ПОВЕДЕНИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ, С КОИТО КОНТАКТУВАТ МАГИСТРАТИТЕ, КОГАТО ИЗПЪЛНЯВАТ ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ СИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ (%)

	Обикновено	Понякога	Рядко	Никога	Не знае/не отговорил
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
Недоволни са 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
Отнасят се грубо или невъзпитано със съдебните служители и магистратите	9.5	37.4	42.7	6.8	3.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

Сред обществото продължават да преобладават представите за мудност, неефективност и пристрастност, за широко разпространение на корупционните практики в различните части на системата на съдебната власт. От своя страна магистратите в преобладаващото си мнозинство смятат, че гражданите обикновено имат прекомерни очаквания към работата на представителите на съдебната власт, че голяма част от тях не познават правата си и са склонни да решават спорните въпроси “неофициално”, чрез различни корупционни практики.

Разминаването в оценките на обществото и магистратите за наличието, причините и размера на корупцията в съдебната власт потвърждава съществуването на **сериозен комуникационен проблем в общуването** съдебна власт – гражданско общество.

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 %, смятат, че трябва да съобщават на обществото за открити от тях нередности в работата. Нещо повече – под въздействието на засилващия се обществен натиск отделни нейни звена възприемат като проява на враждебност дори добронамерените мнения и препоръки, формулирани от гражданското общество, чуждестранни правителства и международни организации. На свой ред подобна реакция подсилва обществените подозрения, че съдебната власт е безконтролна и недосегаема.

Наложителността от промяна на стила на общуването на съдебната власт с обществото се осъзнава от все повече магистрати и експерти. Вече се правят и 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 към установяване на медийно отваряне към обществото и обществен диалог по проблемите на правосъдието в условията на прехода.

- *Пресслужби в органите на съдебната власт*

Пресслужбите, създадени към някои от съдилищата<sup>10</sup>, информират обществеността за хода на делата (насрочване, движение, основни моменти, присъди, решения), представляващи публичен интерес.

В приетата на 25 юни 2003 г. от ВСС "Единна медийна стратегия на съдебната власт" детайлно са описани правата и задълженията на новата фигура към ВСС – **специалист по връзки с обществеността**, както и на пресаташетата (специалисти по връзки с обществеността), назначавани към върховните, апелативните, окръжните съдилища и прокуратури, към националната и окръжните следствени служби, а по възможност поради големия обем работа – и към СГС и някои по-големи районни съдилища. В стратегията са предвидени правилата на общуване с медиите и връзките с други институции и осъществяването на нейните цели би имало положителен ефект за отварянето на съдебната власт към обществото и в крайна сметка – за подобряване на нейната работа и оценката на обществото за нея.

- *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".

Стъпки в тази посока представляват Интернет страниците на отделни съдилища и на ВСС и други инициативи за повишаване прозрачността на правораздаването – например проектът, осъществяван във Варненския окръжен съд за пряко излъчване на съдебни процеси от обществен интерес в Интернет и т.н.

Във връзка с това и за **подобряване на общуването между основните звена на съдебната власт и обществото** са необходими по-нататъшни мерки, като особена роля се отреди на използването и въвеждането на **съвременни технологии**:

- инициране на проекти за улесняване на изготвянето на справки по Интернет за делата и тяхното движение, както и друга информация, съдържаща се в тях, като се използват положителните практики и натрупаният вече опит<sup>11</sup>;

<sup>10</sup> Пресслужби са създадени и действат във Върховния административен съд, Бургаския апелативен, окръжен и районен съд, Варненския апелативен, окръжен и районен съд, Великотърновския апелативен, окръжен и районен съд, Пловдивския апелативен, окръжен и районен съд, Софийския апелативен, окръжен, градски и районен съд.

<sup>11</sup> Интернет-страниците на Върховния административен съд и Варненския окръжен съд, осигурените възможности за бърз електронен достъп до информацията по движението на делата в Благоевградския окръжен и Благоевградския районен съд и други.

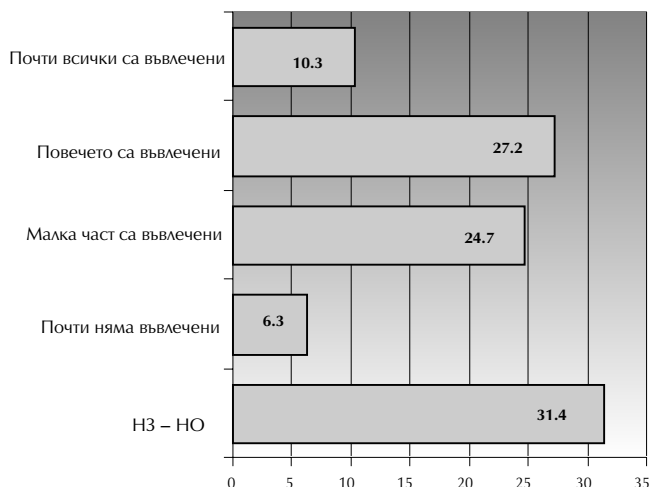


- законодателно регулиране на приложението на електронния документ и електронния подпис в системата на съдебната власт с цел повишаване на ефективността, бързината, сигурността и прозрачността;
- въвеждане на практиката периодично съдии и прокурори да отговарят на въпроси, зададени им чрез Интернет;
- развиване и използване на системи за електронно информиране от Върховния касационен съд и Софийския градски съд, както и от възможно по-голям брой съдилища от страната.

## Б.2. Администрация на органите на съдебната власт

Организацията и работата на администрацията на органите на съдебната власт (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), наричана за краткост **съдебна администрация**, е свързана с управлението на съдебната власт и механизмите за гарантиране на независимостта и самоуправлението ѝ. 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 съдебните 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 магистратите за разпространението на корупцията сред служителите в администрацията на органите на съдебната власт, наричани съгласно закона съдебни служители.

ГРАФИКА 18 ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ, МАЙ 2003 Г. (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

**ТАБЛИЦА 15** ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ЗВЕНОТО, В КОЕТО РАБОТЯТ ИНТЕРВЮИРАНИТЕ МАГИСТРАТИ (%)

Почти всички съдебни служители са въввлечени	0.2
Повечето съдебни служители са въввлечени	2.2
Малка част от съдебните служители са въввлечени	18.7
Почти няма въввлечени съдебни служители	32.4
Изобщо няма въввлечени съдебни служители	30.0
Не знае/не отговорил	16.5

Източник: СМК на Коалиция 2000

### Б.2.1. Състояние на организацията и работата на съдебната администрация

**ТАБЛИЦА 16** ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ (ПРЕДАГАНЕ НА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ДР.) СПРЯМО СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

	Да (%)
За да извършат/да не извършат определени действия във връзка с обработката на съдебни книжа и документи	55.9
За да допуснат нарушения във връзка с връчването на призовки и други съдебни книжа	53.7
Други	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 се обръща все по-голямо внимание на необходимостта от реформа в съдебната администрация, 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. Всички тези фактори 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.

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

- *Администрирането на документите в звената на съдебната власт*

Процедурите във връзка с администрирането на делата (най-общо свързани с подаване и получаване на книжа във и от съда и прокурату-

рата, достъп до информация, сигурност на документооборота, 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 пораждат 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 архивите в съда, следствието и прокуратурата, за издаването на документи и предоставянето на преписи от съда, за ползването на преписките по делата, както кой носи отговорност за изчезването или унищожаването на документи или части от преписка по дело.

#### *Компютризирана система за управление на съдебните дела*

Модерна деловодна система, която отразява развитието на съдебния процес и дава много възможности за справки, за препращане на делото на по-горна инстанция по електронен път, е предоставена от Американската агенция за международно развитие (ААМР) безплатно на ВСС, който е взел решение да я внедри във всички съдилища. Тази система вече работи успешно в окръжния и районния съд в Благоевград, както и в районния съд в Смолян. На подобен принцип е изградена и деловодната система на ВАС и Варненския окръжен съд. Електронната деловодна система обхваща и работата по изпълнителните дела. Тя ще е достъпна през Интернет и гражданите и адвокатите ще могат да намират по всяко време информация за делата, включително за насрочването им, както и необходимите бланки, формуляри и т.н.

- *Механизмите за връчване на призовките*

Основен фактор за протакане на делата и манипулиране развитието на процеса може да стане неправилното, неточното и ненавременното връчване на призовките или оформянето им и липсата на защитен механизъм срещу неточно връчване.

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

Разпределянето на делата между отделните съдии и съдебни състави невинаги е обосновано, адекватно и обективно, което създава възможност за корупционни практики и оказва влияние и върху работата на съдебните служители. Не само сред гражданите, но и сред магистратските среди и съдебните служители се шири убеждение, че дела, по които се търси да се постигне точно определен изход на процеса, се възлагат на определени състави и докладчици.

*Система за безпристрастно разпределяне на делата по електронен път*

От 6 октомври 2003 г. в Трето отделение на ВАС започна експериментално прилагане на нов ред за възлагане на делата по докладчици и състави. При образуването на административно дело съдията-докладчик, съответно съдебният състав, се определя автоматизирано от компютърна програма, която е част от деловодната система на съда. След анализиране на резултатите от този експеримент ще се прецени прилагането му и в другите отделения на съда. Подобни мерки са необходими и с оглед на изискването на Европейския съюз до 2007 г. да се въведе система за безпристрастно разпределяне на делата по електронен път.

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

Наред с липсата на обективни критерии и адекватни процедури за подбор и професионално развитие на съдебните служители на практика не съществува ефективен механизъм за реализиране на дисциплинарната им отговорност, включително и за корупционно поведение и нарушаване на моралните норми, приети в Етичния кодекс на съдебните служители.

#### Б.2.2. Необходимост от изграждане на съвременна структура и организация на съдебната администрация

С оглед на резултатното модернизиране на дейността на съдебната администрация и поставянето ѝ на антикорупционна основа е необходим комплекс от нормативни и организационни промени.

- *Усъвършенстване на нормативната основа*
  - 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.
  - 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 задължения на съдебните служители, както и въпросите за текущото обучение и повишаване на квалификацията им.
  - Да се въведат изисквания **за видове и брой съдебни служители** във всички видове органи на съдебната власт и да им се изготвят подробни **длъжностни 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).
- *Финансово, материално и кадрово осигуряване на съдебно-административната дейност*
  - 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 разпределяне на средствата между нейните звена, включително между страната и София.
  - Да се **увеличи частта от бюджета на съдебната власт**, отнасяща се до нейната работа и в частност до администрирането на делата.
  - Да се **подобрят 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.
  - Да се утвърждава практиката на **конкурсното начало** при назначаване на съдебни служители, както е предвидено в чл. 188а, ал. 1от ЗСВ и в *Правилника за организацията на съдебната администрация, функциите на службите в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители*.
  - Да се създаде механизъм за **подбор на нов съдебен персонал**, обучен в специализирани училища, и за перманентно обучение на вече работещия.
  - Да се изградят **нови механизми за управление и контрол** на съдебните служители.
- *Автоматизиране на административната дейност*

За да се повиши ефективността на работата на съдебната администрация и да се намалят до минимум възможностите за корупционни практики в тази област са необходими по-голяма бързина и прозрачност в обработването и предоставянето на информация чрез приемане на мерки за:

- пренасяне на дейността и информацията за съдебните дела от хартиен на електронен носител и съхраняването им на него на основата на изработен **общ за всички съдилища програмен продукт**;

- въвеждане 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 информационна програма, която 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 службите на съда на външни служби и институции, включително на частни лица – нотариуси, адвокатски кантори и др., при съответно заплащане и при строга защита, осигурена от програмния продукт.

- *Промени в структурите и съответните длъжности*

За да се постигнат модернизиране и ефективно функциониране на съдебната администрация, би следвало да се ускори въвеждането и утвърждаването на предвидените в ЗСВ и *Правилника за организация на съдебната администрация, функциите на службите в окръжните, районните, военните и апелативните съдилища и статута на съдебните служители* някои нови фигури (“съдебен администратор”, “административен секретар”, „съдебен статистик”, “съдебна полиция”), както и да се преосмисли работата на някои от съществуващите (“съдебен деловодител”, “съдебен секретар”).

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

- *Образование и обучение на съдебни служители*

Професионалната квалификация и нравствените качества на съдебните служители имат важно значение във връзка с отговорността, която носят за качествената работа на съдебната власт като цяло. Във връзка с това е необходимо в рамките на НИП да продължи и се доразвие започналата в дейността на ЦОМ практика на изготвяне и прилагане на програми за обучение с цел повишаване квалификацията на съдебните служители, включително за обучение по етика и антикорупция. Наред с това на основата на програми, изготвени и координирани на общонационално равнище, следва да се провежда и децентрализирано обучение на съдебните служители по съдебни окръзи и възлагане отговорността за обучението на съдебните служители в рамките на всеки съдебен окръг на съответния ръководител или на определен от него магистрат. Добра основа за това представлява установеното сътрудничество между Националното сдружение на съдебните служители с ААМР за обучение на съдебни служители, включително за обучение на обучители (до края на 2003 г. са обучени над 700 съдебни служители и 40 съдебни служители-обучители). За 2004 г. има утвърдена целогодишна програма за обучение на представители на съдебната администрация, в това число ново-назначени съдебни служители, която ще се осъществява по региони.

В перспектива би могло да се мисли за въвеждане на задължително обучение при първоначално назначаване на длъжност, което постепенно да бъде заменено от **специализирано обучение** като условие за започване на работа в съдебната администрация, наред с утвърждаване на продължаващото обучение за повишаване на квалификацията.