

Г. МЕЖДУНАРОДНИ АСПЕКТИ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

През последните години се обръща все по-голямо внимание на ролята на съдебната власт за изграждането и ефективното функциониране на националните демократични институции. Както в международен, така и в национален план оценката за състоянието и процесите в сферата на правосъдието се изтъква като решаващ критерий за реформите в страните в преход. В този смисъл засиленият интерес към ставашото в рамките на съдебната власт в България, както и повишените очаквания за преодоляване на съществуващите проблеми в контекста на присъединяването на страната към Европейския съюз са закономерни и оправдани.

Причините за критичните оценки на международни институции, чуждестранни правителства и български неправителствени организации са свързани преди всичко със забавянето на съдебната реформа в страната. Бавното правосъдие и нарушаването на човешките права (санкционирани и от Европейския съд по правата на човека в Страсбург в рамките на десетки съдебни дела срещу България, макар и заведени за нарушения, извършени главно в периода 1993-1998), ниското доверие на обществеността в органите на съдебната власт, разпространението и ненаказаността на корупцията в обществото и в частност в съдебната система са най-често отправните критики. Във връзка с това през последните години всички международни организации и основните чуждестранни партньори поставиха въпроса за ускоряване на реформата в тази сфера като ключ към успеха както на интеграционните усилия, така и на вътрешните реформи. Нов момент е разглеждането на ефективността на правосъдието като същностен компонент на цялостните усилия, насочени към подобряване на общественото управление.

Съществува "общо убеждение, че съдебната система не е постигнала достатъчно в противодействието на престъпността, особено по отношение на организираната престъпност и корупцията, включително корупцията в самата съдебна система".

Заклучения на Венецианската комисия за реформата на съдебната система в България, приети на 55-ата пленарна сесия, 13–14 юни 2003 г., с. 4.

„Недостатъците в правораздаването представляват най-сериозния проблем на страната по отношение на демокрацията“.

Стратегия на Американската агенция за международно развитие 2003–2008 г., с. 49.

Тази обвързаност между процесите в сферата на правосъдие и усилията за интегрирането на страната в Европейския съюз се изтъква в приетата през октомври 2001 г. *Стратегия за реформа на българската съдебна система*: "Основна цел на стратегията е да се развият европейски стандарти в правораздаването, като се очертаят политическите и законодателните приоритети на реформата в съдебната система, което ще подпомогне процеса по подготовката на Република България за членство в Европейския съюз. Стратегията е в съответствие с изискванията и ангажиментите, поети от България в Националната програма за възприемане правото на Европейския съюз, и приоритетите, залегнали в програмата „Партньорство за присъединяване“.

Г.1. Политически измерения

Проявяваната от чуждестранните партньори и международните организации загриженост за съдбата на българската реформа – в частност в съдебната власт – безспорно има благоприятно вътрешнополитическо значение и представлява предпоставка за нейния успех. Може да се изкаже хипотезата, че осмислянето на приоритетния характер на съдебната реформа, наложителността от промени в Конституцията и от **предприемане на конкретни антикорупционни мерки в съдебната власт би било затруднено при отсъствие на подобен интерес от чужбина** на този етап (показателно е, че някои наблюдатели нарекоха промените в Конституцията „поправките Ферхойген“, по името на комисаря по разширяването на Европейския съюз). Намирането на подходящ ракурс при формулирането на гореспоменатите критични оценки обуславя дали и доколко сред българската общественост ще се наложи все още рудиментарното разбиране, че интересът на международната общност не е насочен към получаване на определени изгоди (например в рамките на преговорния процес), а има за цел по-дългосрочно изграждане на доверие с чуждестранните ни партньори, без което никакъв интеграционен процес не е възможен.

Добър пример за подобна мотивировка в политиката на страните от Европейския съюз е сътрудничеството между България и Испания. През 2003 г. **испанският модел на преход** от диктатура към демокрация стана предмет на редица форуми за обмяна на опит с България. Чрез работата с Висшия съдебен съвет и чрез посещенията на висши испански магистрати и държавни служители българските институции се запознаха с трите основни елемента на съдебната реформа в Испания, като част от **Държавния пакт за реформа на правосъдието**: изменения в законодателството, организационни промени и реформа в администрацията и инфраструктурата на съдебната власт. В основата на реформата е стояло постигането на политически консенсус, институционализиран в пакта.

Основният положителен резултат от ангажирането на международната общност с реформите на съдебната власт е свързан с **насърчаването на вътрешнополитическите усилия за постигане на съгласие по приоритетите на реформата**. В условията на висока степен на противопоставяне на политическите партии, които въпреки всичко нямат очевидни различия в политиката си в тази област, интеграционните ангажменти на страната улесняват приемането на консенсусни решения.

Същевременно външното влияние върху антикорупционните реформи може да носи и определени **рискове**.

На първо място, въздействието от страна на някои международни организации често е продиктувано от **краткосрочен дневен ред**. Това създава нереалистични очаквания за бързи резултати от промените, което пък може да насърчи повърхностно-формален подход от страна на българските институции или да бъде удобен повод за отказ от понасяне на отговорност, и нерядко води до формални промени “на парче”, сами по себе си необходими, но само в по-широк, системен контекст.

Второ, т.нар. условия (conditionalities), поставяни от международните организации, обвързващи осъществяването на конкретен напредък в интеграцията (Европейския съюз) или получаването на заем (Световната банка) с промени в съдебната система, **ангажират главно изпълнителната власт и нямат преки последици за съдебната власт**. Нещо повече, положителният ефект от тези външни въздействия се ограничава допълнително от противопоставянето между съдебната власт и правителството, от противоречията, съпътстващи дискусиите за структурни промени в съдебната власт и статута на някои нейни звена, за реформиране на администрациите на органите на съдебната власт. Това не допринася за увеличаване отговорността на магистратите пред обществото или повишаването на прозрачността и отчетността на тяхната работа. Въпреки че осъзнаването от страна на магистратите на важността на процеса на интеграция в Европейския съюз се увеличава, то е все още на по-ниско ниво от това в изпълнителната власт, главно поради липсата на конкретни ангажименти, непосредствено произтичащи за тях от преговорните резултати.

На трето място, има опасност от **кампанийност в акцентирането върху една или друга област на реформи**, тъй като политическото внимание – във вътрешнополитически и в международен план – има определен капацитет, който не може да бъде надхвърлен. Например, в съответствие с препоръките на Срещата на високо равнище в Мадрид през 1995 г. първоначалният фокус в процеса на интеграция в Европейския съюз беше върху публичната администрация на страната. От 2002 г. насам с приоритет се ползва реформата в съдебната власт, при все че проблемите в администрацията все още не са решени по задоволителен начин.

Осъзнаването на посочените негативи от страна на международните организации би повишило ефективността на усилията им за подкрепа на реформите. От друга страна, по-тясното ангажиране на самата магистратура в този процес би допринесло за намаляване на опасенията за намеса в работата на независимата съдебна система.

Важно е също **външният ангажимент с реформите да кореспондира с конкретни интеграционни изисквания**, тъй като има тенденция тези въпроси да се разглеждат или твърде общо, или да се следва политическата конюнктура в страната. В средата на 2003 г. например Европейската комисия обвърза пряко напредъка в преговорите с някои промени в съдебната власт, които вече бяха замислени от политическите

партии. Осъществените през септември изменения на Конституцията, засягащи имунитета, мандатността на ръководителите, статута на несменяемост, при все че имат голямо значение за реформата в съдебната власт, едва ли пряко увеличават “способността за възприемане задълженията на членството”. Също така, вероятно поради все по-остро поставящите се нерешени проблеми на престъпността, наказателноправните аспекти на реформата се преекспонират за сметка на способността на съдебната власт да прилага по еднакъв и справедлив начин правилата на единния вътрешен пазар на Съюза.

Важен фактор за оптимизиране на външното влияние върху съдебните реформи е **политическите послания към страната да са съгласувани**. В това отношение добър пример е координацията между Европейския съюз и Световната банка. Тук може да се отбележи, че съдействието, което Световната банка оказва за успеха на реформите, макар че се осъществява във важни за Европейския съюз области, не дублира приоритетите на интеграционния процес. Целевите области и условията на заемите от Банката също са съгласувани с подхода на ЕС, и с Американската агенция за международно развитие (ААМР), като Агенцията цели да отрази условията в Програмния заем за реструктуриране PAL-2, отнасящи се до съдебната реформа, и да подпомогне тяхното изпълнение. С подготовката на PAL-2, на стойност 150 млн. щ.д. Банката цели подобряване на управлението на целия публичен сектор, като обръща особено внимание на реформата в съдебната власт и противодействието на корупцията, подчертавайки значението им за развитието на бизнеса и инвестиционния климат. Получаването на заема е свързано с изпълнението на определени условия, договорени с правителството, които засягат реформата в тези области. Дори самият процес на договаряне и диалог се разглежда като част от напредъка.

Г.2. Донорска помощ

Връзката между политическите послания от чуждите партньори и международни организации, от една страна, и конкретната техническа и финансова помощ, от друга, е от изключително значение за тяхното въздействие. На пръв поглед може да се констатира противоречие между обстоятелството, че предмет на финансова помощ са параметри, които на свой ред са възприемани като политическо условие за интеграцията. Всъщност както политическият, така и финансовият фактор съдейства за успеха на реформите.

Тук се наблюдава и съществена разлика между многостранните институции (Европейски съюз, Световна банка и др.) и агенциите за двустранна помощ.

- При **многостранните институции**, може да се получи разминаване във времето с конкретните нужди на страната в резултат на обстоятелството, че както политическият дневен ред, така и на програмите за подпомагане, се определят от сложен и дълъг процес на съгласуване. При тях обемите на финансова и техническа помощ са значително по-големи и следователно акцентът трябва да се поставя върху дългосрочния ефект от нея.

- **Агенциите за двустранна помощ** са значително по-гъвкави преди всичко що се отнася до формите, чрез които помощта се предоставя, а и до конкретните програми и проекти. Тези различия са особено важни, когато обектът на помощта е съдебната система с нейния особен статут и институционална структура. При все че определен вид конкуренция между различните донорски институции се смята за нормален, съгласуването на техните подходи и приоритети е ключово важно от гледна точка на ефективността на предоставяната помощ; още повече, че и изпълнителната, и съдебната власт невинаги са в състояние да управляват този процес.

Добър пример за намиране на уместни форми в подпомагането на съдебната реформа е Центърът за обучение на магистрати, създаден като неправителствена организация с помощта на ААМР. През 2003 г. със съдействието на Европейската комисия и ААМР започна процес на трансформирането му в публична институция – Национален институт на правосъдието към ВСС.

Друга важна разлика в подходите на външните институции са рубриките (разделите от тяхното програмиране), в които попада съдебната система. При Европейската комисия например “Правосъдие и вътрешни работи” обединява както проблемите на съдебната реформа, така и работата на правоприлагащите органи на изпълнителната власт. Това обединяване следва от логиката на преговорния процес, който, както беше отбелязано, ангажира главно правителството и админист-

ТАБЛИЦА 26 ПРОЕКТИ С МЕЖДУНАРОДНА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ИЛИ ИНВЕСТИЦИОННА ПОМОЩ, ОСЪЩЕСТВЕНИ ИЛИ ЗАПОЧНАТИ ПРЕЗ 2003 Г.¹⁴

Институция	Брой	Финансиране (евро) ¹⁵
Министерство на правосъдието	6	12 130 000
Министерство на правосъдието с участието на Висшия съдебен съвет	5	24 710 000
Министерство на правосъдието с участието на Върховния административен съд	2	1 080 000
Министерство на правосъдието с други ведомства	3	460 000
Неправителствени организации	35	1 593 000
Прокуратура	3	6 340 000
Междуведомствени	1	1 200 000
Общо	55	47 513 000 ¹⁶

¹⁴ Справка на Работна група “Съдебна реформа” на механизма за донорска координация.

¹⁵ Сумите за закръглени. За някои проекти липсва информация за финансирането.

¹⁶ Бюджетът на съдебната система за 2003 г. е около 73 млн. евро.

рацията. При подхода на ААМР съдебната власт е изведена в отделен приоритет, като целите на подпомагането се осъществяват чрез различни институционални посредници – пряко (ВСС, пилотни съдилища), чрез изпълнителната власт или с помощта на неправителствени организации.

Като положителна стъпка може да се отбележи създаването към Министерския съвет на механизъм за донорска координация между държавните институции и чуждестранните агенции, като са поканени за участие и неправителствени организации. Една от областите на този механизъм е и съдебната реформа. Тук би могло да се препоръча по-активното въвличане на представители на съдебната власт в работата на групата, доколкото през 2003 г. в нейния състав от 16 души има само двама магистрати.

Споменатите по-горе институционални и структурни особености на съдебната система определят и начина на предоставяне на чуждестранна помощ. Често се работи с т.нар. пилотни съдилища, т.е. отделни съдилища, в които се внедрява определена процедура, предоставя се обучение или друг вид техническа или финансова помощ. Целта е да се демонстрира успешността на един или друг вид практика, като по този начин се насърчи нейното възприемане от останалите звена на системата. При липсата на централизирана/йерархизирана структура това е подходящ метод на работа, който може да демонстрира определени резултати за кратки периоди от време. Сравнително ниското текучество в съда гарантира и относителната трайност на резултатите. Проблемът при този подход е, че мерките не се насочват към най-важните недостатъци, които са системни, а се отнасят до работата на отделни съдилища.

Положителна тенденция е увеличаващата се специализация на различните агенции за помощ в различни сектори на реформата, както и усилията в “пилотните” проекти (проекта за съдебната реформа на ААМР, например) да се включват все повече, при това различни по големина и натовареност съдилища, за да се обхванат възможно най-широк кръг проблеми, общи за системата:

- Двустранните агенции (ААМР, правителствата на Испания, Холандия, Великобритания, Правната инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите и др.) се съсредоточават върху обучението (както на магистратите, така и на съдебната администрация), мониторинга, пилотни проекти с отделни съдилища (напр. внедряване на програмни продукти и автоматизиране на системата на управление на делата) и др.
- Многостранните организации (Европейски съюз, Световната банка, ПРООН) от своя страна акцентират върху структурната реформа, законодателството и по-общите мерки за изграждане на капацитет. Важно е да се отбележи, че много от техните проекти са финансирани и/или изпълнявани от отделни страни (Германия, Норвегия и др.).

Европейският съюз чрез програмите на Европейската комисия е безспорно най-големият външен инвеститор в реформите в страната, включително и в съдебната система. Основният му инструмент в тази област е програма ФАР, администрирана от Европейската комисия. През 2003 г. тя има 11 проекта в страната, всичките с основен изпълнител/координатор държавна институция (в повечето случаи Министерството на правосъдието). Висшият съдебен съвет все още няма самостоятелен проект по тази програма, но два проекта са в процес на одобрение. От тези проекти седем са в т.нар. туининг форма, а пет имат инвестиционен компонент¹⁷.

Име на проекта	Вид на подпомагането
BG-0103.04 <i>“Усъвършенстване на производството по несъстоятелност”</i>	Туининг проект
BG-0103.03 <i>“Система за развитие и професионална квалификация на магистратите и административния съдебен персонал”</i>	Техническа помощ
Хоризонтален ФАР-проект <i>“Укрепване на върховенството на закона”</i>	Техническа помощ
ФАР 2002 <i>“Изпълнение на стратегията за реформа на съдебната система”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
ФАР 2002 <i>“Подобряване на административното правораздаване с оглед на борбата срещу корупцията”</i>	Туининг проект
ФАР 2003 <i>“Реформа на гражданското и наказателното производство”</i>	Туининг проект
ФАР 2003 <i>“Подпомагане изпълнението на Стратегията за реформа в съдебната система чрез въвеждането на информационни технологии”</i>	Безвъзмездна помощ, инвестиционен компонент
BG 02/IV-FI-02 <i>“Изграждане на национална мрежа за взаимодействие и обмен на информация за закрила на правата върху интелектуалната и индустриалната собственост”</i>	Безвъзмездна помощ и инвестиционен компонент

¹⁷Справка на Работна група “Съдебна реформа” на механизма за донорска координация.

Име на проекта	Вид на подпомагането
BG/2000/IV/JH/01 <i>“Укрепване на прокуратурата”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
BG/2002/IV/JH/04 <i>“Укрепване институционалния капацитет на прокуратурата за борба с организираната и икономическата престъпност и корупцията”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент
<i>“Укрепване на междуведомственото сътрудничество между прокуратурата и Министерството на вътрешните работи в борбата срещу организираната престъпност и корупцията”</i>	Туининг проект и инвестиционен компонент

Туининг проектите са разпространена форма на предоставяне на техническа помощ на присъединяващите се страни и голяма част от проектите с институциите на изпълнителната власт в областта „Правосъдие и вътрешни работи“ участват в тях. Те включват преки контакти на българското ведомство със съответната институция в някоя от страните, членки на Европейския съюз. В този смисъл туининг проектите са значително по-уместни в работата на държавната администрация, отколкото при съдебната власт. Големият им брой вероятно се дължи на водещата роля на Министерството на правосъдието по програма ФАР, но е необходимо да се търсят начини помощта от Европейския съюз да ангажира и достига по-пряко до съдебната система (това важи преди всичко за ВСС, в качеството му на орган на съдебната власт и необходимостта от засилване на неговата роля в осъществяване на международното сътрудничество в съдебната сфера).

* * *

Ангажиментът на международните партньори на България с реформата на съдебната ѝ власт е несъмнено важен фактор за нейния успех. Затова е важно този интерес да продължи да допринася за разширяване на базата за консенсус между политиците и между отделните власти за по-нататъшни реформи в българското правосъдие.

Ефективността на предоставяната в резултат на този интерес помощ отвън ще зависи главно от **два фактора**: насочването ѝ към **области, определени като приоритетни** на основата на общо политическо съгласие; **създаването на самостоятелен технико-институционален капацитет в самата съдебна власт** за усвояването на тази помощ. Ако правосъдната система настоява за самостоятелност и независимост, каквито тя безспорно трябва да има, това трябва да е подкрепено и от

съответния институционален ресурс, включително и по отношение на усвояването на външна помощ. Колкото и недостатъчни да са изискванията за прозрачност и отчетност при повечето програми в държавните институции, финансирани от чужбина, тяхното осъществяване специално в съдебната система би дало тласък на реформите. Повишаването на ангажираността на съдебната система с процеса на интеграция означава и увеличаване на нейния капацитет за използване на външната техническа помощ и инвестиции.