

2.3. Съдебна реформа и противодействие на корупцията

Експерти на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията

План

1. Съдебната реформа в условията на преход
2. Корупцията в сферата на съдебната власт: причини и специфика
3. Антикорупционни измерения на съдебната реформа

1. Съдебната реформа в условията на преход

През последните години съдебната власт в България неизменно е обект на обществена критика. Разпространено е мнението, че е тромава, неефективна и корумпирана. Необходимостта от съдебна реформа, като важна част от процеса на противодействие на корупцията, се споделя все повече от гражданите, представителите на бизнеса и на държавните институции, в т.ч. от голяма част от магистратите. Същевременно от напредъка в реформирането на съдебната власт зависи до голяма степен и присъединяването на България към Европейския съюз и бъдещото ѝ членство.

Основните звена на съдебната власт са призвани да разследват корупционните престъпления и да налагат наказания и за това всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни функции се отразява негативно на доверието на обществото в съдебната власт.

Наред с преобладаващата ненаказаност на корупцията, широко разпространена във всички сфери на обществото, **случаите на корупция вътре в самата съдебна власт имат още по-силен деморализиращ ефект**, защото компрометират идеята за справедливост, демокрация и правова държава изобщо.

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

С Конституцията на РБългария от 1991 г. и Закона за съдебната власт от 1994 г. /ЗСВ/ бяха въведени принципите за **независимост на съдебната власт** като висше демократично достижение, за нейната **самостоятелност и деполитизация**. Бяха осъществени редица **структурни и организационни реформи** в съдебната власт: въведе се тринстанционното производство, бяха създадени апелативните съдилища, Върховният касационен съд (ВКС) и Върховният административен съд (ВАС) и съответните прокуратури, както и Националната следствена служба (НСЛС), започна работа Висшият съдебен съвет (ВСС) като орган на съдебната власт, който определя състава и осъществява организацията ѝ.

Тези реформи обаче не доведоха до създаването на ефективен модел на правораздаване и правоприлагане. **Липсата на цялостна концепция** за реформата и съответно на консенсус между отделните власти и отделните звена на съдебната власт водят до фрагментарност на промените, непоследователност в усилията за реформи и дори до тяхното препятстване. Приетото ново законодателство, вкл. и многобройните промени в ЗСВ, Наказателния кодекс (НК), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и Гражданския процесуален кодекс (ГПК), които имат значение за противодействието на корупцията, е значително по количество и обем, но все още липсва последователност и единна концептуална основа. Често се пренасят механично модели и институти от чужди законодателства или се следват различни препоръки, несъобразени с българската правна действителност и действащото в страната законодателство. Това води до създаването на вътрешно непоследователна законодателна уредба, която не способства за ефективно противодействие на корупцията при осъществяването на специфичните функции на органите на съдебната власт. Досегашната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тези усилия са показателни за необходимостта от комплексен подход, включващ конституционно-правни, законодателни, организационни и институционални реформи.

Дебатите за съдебната реформа все още са белязани от твърде много риторика, междуличностни, междуинституционални и междупартийни конфликти.

Под натиска на гражданското общество в България и на множеството критични оценки за състоянието на българската съдебна власт (редовните доклади на Европейската комисия и други международни форми и инструменти за мониторинг) от края на 90те години насам мерките за реформирането ѝ започнаха да придобиват по-конкретни практически измерения.

На 1.10.2001 г. правителството прие *Стратегия за реформа на българската съдебна система*, която включва голяма част от мерките, предложени в Плана за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000*. През март 2002 г. беше одобрена *Програма за изпълнение на стратегията*, а на 18.07.2002 г. беше приет внесеният от правителството *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*. Тринадесетото по ред изменение и допълнение на приетия през 1994 г. закон представляваше опит за по-комплексен подход към съдебната реформа и за осъществяване на нейните основни приоритети. В голямата си част промените бяха насочени към отстраняване на предпоставките за корупция в съдебната власт. Повечето от тях обаче бяха оценени като излизачи извън рамките на съществуващия конституционен модел и нарушаващи независимостта на съдебната власт. Както по време на предварителните обсъждания, така и след приемането на закона, някои от съществените изменения и допълнения срещнаха несъгласия и критика от страна на отделни звена и органи на съдебната власт и професионални групи, включително оспорване на конституционосъобразността на закона от Върховния касационен съд.

С решение № 13 от 16 декември 2002 г. по к.д. №17/2002 Конституционният съд обяви 44 текста от *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* за противоконституционни, с което възникна необходимостта от нови законодателни решения, вкл. обсъждане и приемане на изменения в Конституцията.

На 2.04.2003 г. представители на всички парламентарно представени политически сили подписаха *Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна*

система, в която се обединиха около основните цели, принципи и насоки на съдебната реформа в България и средствата за тяхното осъществяване. В изпълнение на постигнатите договорености на 23.04.2003 г. беше създадена Временна парламентарна комисия за обсъждане и подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България, отнасящи се до реформата на съдебната система и членството на Република България в Европейския съюз и НАТО. Паралелно с работата на Комисията бяха приети изменения и допълнения в ЗСВ (Обн. ДВ бр.61/8.07.2003 г.), които уреждат редица въпроси относно квалификацията на магистратите, работата на Националния институт по правосъдие и Единната информационна система за противодействие на престъпността и т.н.

Основна цел на реформата е създаването на силна, професионална и независима съдебна власт, която да отговаря на обществените потребности от нова правна регулация, с оглед новите социални и икономически процеси в страната, за да се достигне правна стабилност и доверие в съдебната система, за да се превърне тя в съдебна система от съвременен европейски тип.

С оглед противодействието на корупцията в съдебната система реформата трябва да осъществи редица **конкретни цели**: постигане на правна стабилност и доверие в съдебната власт, осигуряване на условия за по-голяма ефективност и прозрачност в правораздаването, създаване на вътрешни контролни механизми срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна власт, гаранции срещу възможното политизиране на правосъдието.

2. Корупцията в сферата на съдебната власт: причини и специфика

2.1. Условия, благоприятстващи корупцията в съдебната власт

Типично за съдебната власт за разлика от законодателната и изпълнителната е, че тя е **консервативна и затворена**. Поради това и промените в нея се забелязват след един по-дълъг период на прилагане на законодателството.

От една страна, динамичните промени в обществените отношения и законодателството се отразиха твърде осезателно и върху работата на съдебната власт – в нея навлязоха много млади хора, без достатъчно житейски и професионален опит. Опитните магистрати също срещат трудности при прилагането на постоянно променящото се и понякога противоречиво законодателство.

От друга страна, големите финансови интереси и липсата на ефективен контрол върху дейността на работещите в органите на съдебната власт създават благоприятни условия за корупция. При магистрати с нисък морал несменяемостта им осигурява безнаказаност.

Причини за наличието на корупция в съдебната власт

- *Липсата на достатъчно юридически кадри през първата половина на 90-те години доведе до **кадрова криза** в съдебната власт. На моменти имаше 20-30% непокрити места в някои съдебни райони, а в следствените служби кадровият*

недостиг някъде бе и над 50 %. Нуждата от кадри и несъвършената система на подбор позволиха на немалък брой „случайни“ хора трайно да заемат длъжност в системата, а дори и ръководни постове в нея.

- **Недостатъчните все още прозрачност** в работата на органите на съдебната власт и **диалог** с гражданското общество водят до създаване на широки възможности за разпространение на корупционни практики в структурата на съдебната власт. Неспособността и/или нежеланието на магистратите да реагират адекватно на критичните оценки за своята работа и враждебността, с която често се посрещат дори добронамерените мнения и препоръки, подсилват обществените подозрения, че съдебната власт е безконтролна и недосегаема.
- **“Капсулирането” на съдебната власт и формирането на т.нар. “съдебна номенклатура”** се подхранваше от липсата на ограничение в броя на мандатите на председателите на отделните звена в съдебната власт, което предоставя изключително широки правомощия и възможности по отношение разпределянето на делата между отделните магистрати, назначенията, повишенията и реализирането на дисциплинарна отговорност, основани на субективни преценки и нерядко- корупционни практики.
- **Множеството изменения в законодателството**, целящи осъвременяването му и въвеждането на европейските стандарти, не винаги бяха добре обмислени и синхронизирани. Това доведе до противоречиви резултати в правоприлагането и в крайна сметка – до липса на адекватна регламентация и защита на правата на гражданите. Наред с това половинчатите и често неуспешни реформи не допринесоха за предотвратяване на корупцията в гражданското и наказателното правораздаване, а прилагането на вече приетото законодателство не е разкрило забележимо необходимия антикорупционен потенциал.
- **Недостатъчният институционален капацитет** на Висшия съдебен съвет не позволява ефективно противодействие на корупцията. На ВСС са предоставени основните представителни и консултативни функции в съдебната власт, както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система. В неговата дейност има сериозни недостатъци, които най-общо се дължат на непрозрачност (вкл. и по отношение структурите на самата съдебна власт), инцидентност, липса на ясни процедури за някои дейности и на адекватни вътрешни правила за работата му, нисък административен капацитет, липса на двупосочна връзка със структурите на съдебната власт и на разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на ВСС и Министерството на правосъдието (МП).
- **Недостатъчната финансова обезпеченост** на съдебната власт. Сегашната организация на работа, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде ниският бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват разследването и наказването на корупционни престъпления.

- Чувството за **ненаказуемост** от страна на магистратите, което се обуславя до голяма степен от абсолютната несменяемост и пълния имунитет, с които разполагат, затруднява превенцията и наказването на корупцията в системата на съдебната власт.
- **Прекомерната натовареност на съдилищата и недостатъчното използване на алтернативни способи за решаване на спорове** води до значително забавяне решаването на делата, а в много случаи и до влошаване на качеството на правораздавателната дейност и корупционни действия за ускоряване на процеса.

2.2. Обичайни корупционни практики

- По отношение на съдиите се налага виждането, че масовият случай на корупция е свързан с бързината на производството. Нерядко се дава подкуп, за да се изготви акт, неблагоприятен за даващия подкуп, само за да получи правото на жалба. Корупцията „за бързина“, макар и по начало дребна, е особено дразнеща. Тя е онази, която създава у нас представата за корумпирано правосъдие. Освен това тази корупция формира у съдиите убеждението, че за да си свършат работата, трябва да получат някакъв подарък. Тази е хранителната среда на „голямата корупция“ във висшите инстанции, където се упражняват корупционни практики за нарушаване на закона.

Според магистратите най-честите цели за извършване на корупционни действия спрямо съдиите са следните:

ТАБЛИЦА 2.3.8. Цели за извършване на корупционни действия спрямо съдиите (Оценки на магистратите)

<i>Съдии</i>	
<i>За да постанови присъда или решение в определен смисъл</i>	69.6
<i>За да прекрати/ спре неоснователно делото</i>	39.6
<i>За да протака разглеждането на делото</i>	40.1
<i>За да забави, ускори или по друг начин повлияе върху вписването в търговския регистър</i>	27.5
<i>За да упражни нерегламентирано влияние</i>	15.4
<i>Друго</i>	1.5
<i>Не се извършват корупционни действия</i>	4.6
<i>Не знае/ Не отговорил</i>	9.5

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

- **Представителите на прокуратурата** се подозират в корупция, най-често когато става дума за освобождаване от предварителния арест, променяне на мярката за неотклонение, размера на паричната гаранция, намеса в гражданскоправни отношения.

Според магистратите корупционни действия спрямо прокурорите се извършват главно със следните цели:

ТАБЛИЦА 2.3.9. Цели за извършване на корупционни действия спрямо прокурорите (Оценки на магистратите)

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

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

- Що се отнася до **следствието** масовият случай е унищожаването, съзнателно или не, или „изгубването” на цели дела и лошото събиране на доказателства. Според магистратите спрямо следователите най-често се предприемат корупционни действия, за да извършат или не извършат определени процесуално-следствени действия, както и за да спрат разследването или да направят предложение за прекратяването му.

ТАБЛИЦА 2.3.10. Цели за извършване на корупционни действия спрямо следователите (Оценки на магистратите)

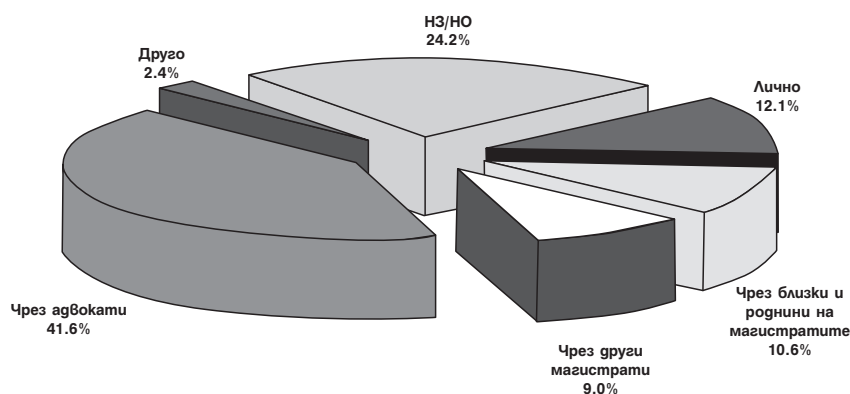
За да извърши или да не извърши определени процесуално-следствени действия	59.5
За да спре разследването или да направи предложение за прекратяването му	56.2
За да упражни нерегламентирано влияние	28.0
Друго	2.2
Не се извършват корупционни действия	6.2
Не знае/ Не отговорил	13.2

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003 г.

- При дебатите за корупцията в съдебната власт все повече се налага възгледът, че има **адвокати**, които в редица случаи способстват за разпространението на корупционни практики в съдебната власт и в съдебната администрация, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество.

Има основания да се твърди, че този вид корупционни канали не са достигнали организация на национално равнище. Повечето източници на информация твърдят, че масовата корупция сред магистратите е на дребно. Става дума за еднократни подаръци, обеда, вечери и разни забавления. При този вид корупция е много трудно да се отграничи корупционното поведение от личните връзки.

ГРАФИКА 2.3.6. Оценка на магистратите за начините за упражняване на корупционни практики от заинтересованите лица



Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

Отличителен момент в тази корупционна практика е големият размер на хонорара на посредниците.

- За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим **по-силен вътрешен контрол** както в отделните звена на съдебната власт по отношение на работещите в тях магистрати и съдебни служители, така и от страна на органите на адвокатурата.

3. Антикоруptionни измерения на съдебната реформа

3.1. Организация на съдебната власт (структура и управление)

3.1.1. Структура на съдебната власт

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

Въпросът за оптимизиране на структурата на съдебната власт и взаимодействието между основните ѝ структурни звена е важен **за успешното разследване, разкриване и наказване на корупцията**. При решението на този въпрос следва да се отчита **спецификата на мерките за противодействие на корупцията в отделните структурни звена на съдебната власт**. Съгласно действащата Конституция системата на съдебна власт включва съда, следствието и прокуратурата. Тъкмо това е най-дискусияният въпрос: за или против

запазване мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт, за или против преминаване на прокуратурата към изпълнителната власт, а на следствието - към прокуратурата или МВР. Аргументите “против” изхождат от различните функции на трите структурни звена понастоящем и се градят на понятието за съдебна власт, което включва само съда с неговата правораздавателна функция. Аргументите “за” залагат на опасността от открито политизиране на прокуратурата, ако тя е част от изпълнителната власт и зависи от нея. По отношение на структурната принадлежност на следствието също следва да се отчита необходимостта от гаранции за независимост и създаване на условия за ефективно взаимодействие с правоприлагащите органи. В исторически план изборът през 1991 г. на критикувания днес конституционен модел бе продиктуван от мотива за гарантиране на възможно най-голяма независимост на прокуратурата и следствието, предвид натрупания негативен опит на пълното им подчиняване и политизиране в епохата на тоталитарната държава.

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

3.1.2. Управление и отчетност

Пряка връзка с противодействието на вътрешната корупция имат мерките за утвърждаване на по-голяма **публичност и прозрачност** в работата на ВСС, развиване на капацитета му във връзка с изработването на **стандарти за сръчност и качество** в работата на отделните части на съдебната власт, **дисциплинарните производства срещу магистрати**, изграждането на **информационна система за контрол и координация**, укрепването на **административно-управленския капацитет**.

Преобладаващият брой магистрати признават необходимостта от реформи във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебната власт (61,2% според *СМК на Коалиция 2000*). Като необходими реформи се сочат: промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на ВСС, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарните производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

Възможните промени относно **статута на ВСС, правомощията и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат внимателно обмислени и съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт.

Отсъствието на **ефективна система на периодична отчетност** (за дейността) е пречка за подобряване работата на органите и звената на съдебната власт и на други институции, чиято дейност е свързана с функционирането ѝ, и пречка за създаване на прозрачност съобразно спецификата на отделните сфери на дейност. Във връзка с това е необходимо

въвеждането на периодична отчетност (ежемесечна, тримесечна) пред ВСС чрез ръководствата на съдебните, прокурорските и следствените органи, която следва да се опира на надеждна статистика, водена от тях и от МВР и основаваща се на единни критерии и единна информационна система. След законодателното регламентиране на механизмите и процедурите за отчитане, на подзаконово равнище следва да се уредят задължителни показатели за водене на статистиката, реда за систематизирането и централизирането ѝ.

3.2. Ролята на основните звена на съдебната власт за противодействие на корупцията

Всяко от трите основни звена на съдебната власт (съд, прокуратура и следствие) има специфично място и роля в превенцията, разкриването и наказването на корупцията. Във връзка с това специфични са и проявленията на корупция вътре във всяко едно от тези звена.

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

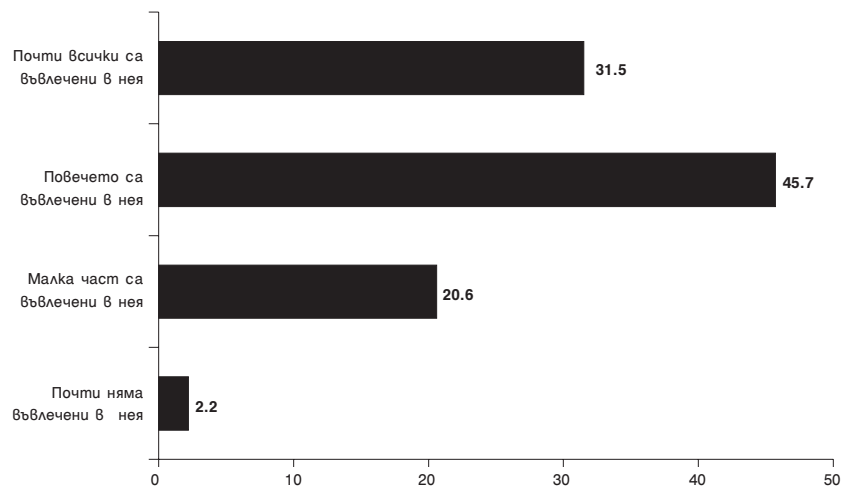
3.2.1. Съд

Основно предназначение и функция на съда е осъществяването на навременно, безпристрастно, високо професионално и независимо правосъдие. Осъществяването на тази функция предопределя важната роля на съда за превенция и наказване на корупцията, която от своя страна изисква подобряване на способността на съдиите да правораздават на основата на цял комплекс взаимосвързани принципи: политическа независимост, професионална компетентност и безпристрастност, ефективност и отговорност¹. Наред с това се поставя и необходимостта от подобряване на правната основа за правосъдната дейност, включително за нейната организация, както и за засилване на институционалния капацитет на съдилищата. Продължава да стои нерешен въпросът за намаляване на прекомерната натовареност на съдилищата, което най-често води до забавяне решаването на делата, в някои случаи – и до влошаване на качеството на правораздаването и корупционни действия за ускоряване на процеса.

Неефективната система за съдебна регистрация в България е един от факторите за високия ръст на корупцията в съдилищата. Съществуващите понастоящем регистри в България са преимуществено децентрализирани и се водят от съдилищата на хартиен носител, макар че в отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи, които обаче нямат правно значение. С натрупването на все повече информация в регистрите тя става все по-недостъпна и оперирането с нея – все по-бавно и дори невъзможно. Това на свой ред създава предпоставки за силен корупционен

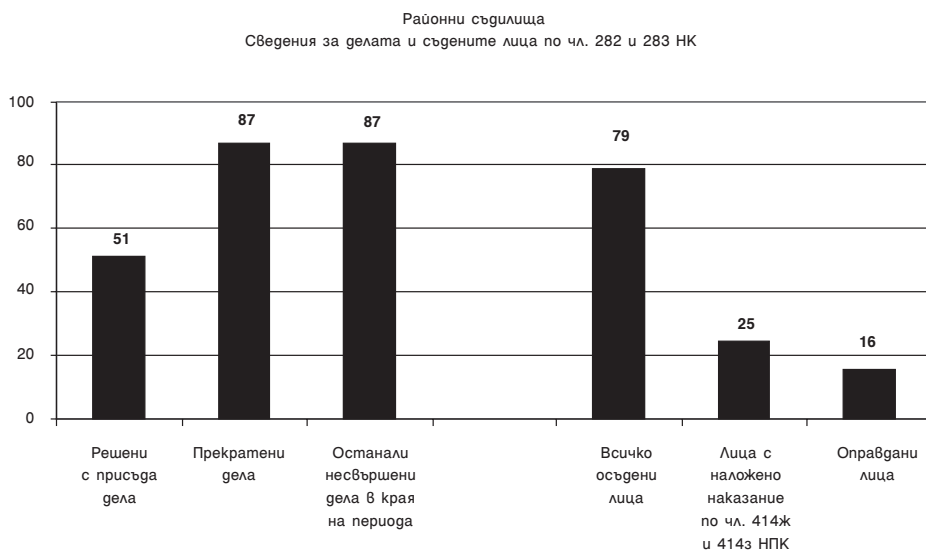
¹ *Капацитетът на съдебната власт, доклад за България, Програма "Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз", Институт "Отворено общество", 2002 г.*

**ГРАФИКА 2.3.7. Степен на разпространение на корупцията сред съдиите.
(Оценки на населението) (%)**

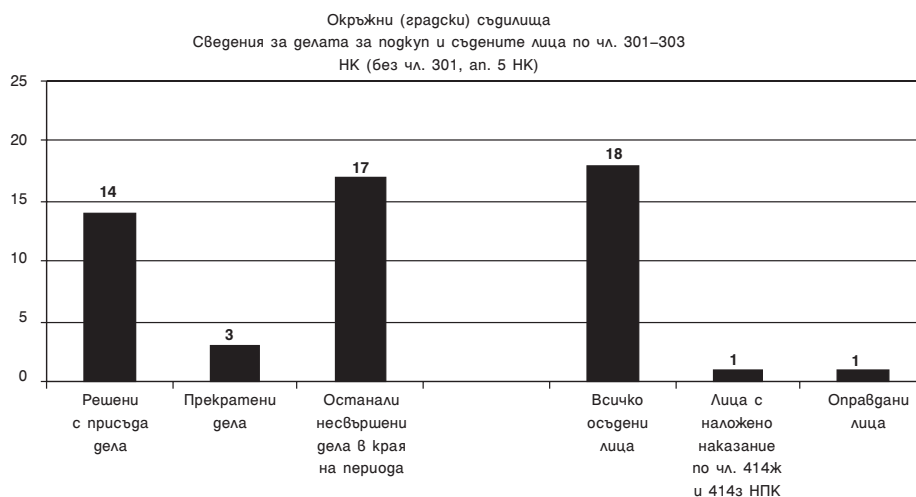
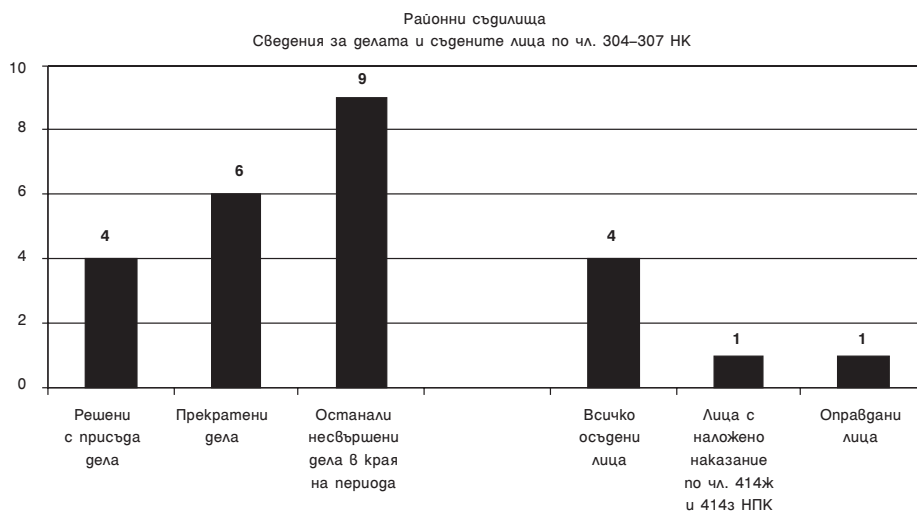


Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003

ГРАФИКА 2.3.8. Статистика за броя на делата и на осъдените лица за престъпления по служба (чл. 282 и 283 НК) и подкуп (чл. 301-307 НК) през 2002 г.²



² До последните изменения на НПК от 2003 г. (ДВ, бр. 50 от 30.05.2003 г.) делата за престъпления по служба по чл. 282-283 НК и за подкуп по чл. 304-307а НК бяха подсъдни като първа инстанция на районните съдилища. След измененията делата за тези престъпления стават подсъдни като първа инстанция на окръжните съдилища.



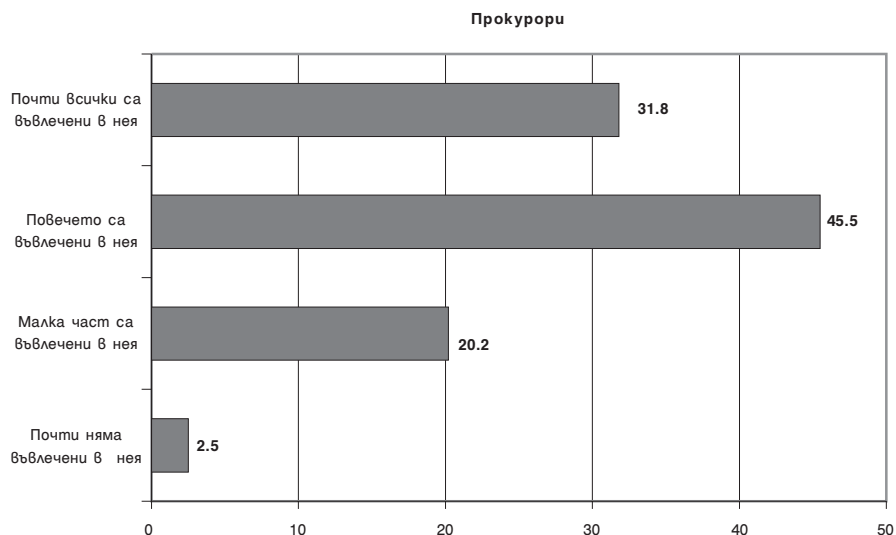
Източник: Министерство на правосъдието

натиск както във връзка с вписването на определени обстоятелства, така и по отношение на получаването на информация от регистрите. Производството по регистрация на юридическите лица, осъществявано от фирмените отделения на съдилищата, е охранително, а не исково. Съдиите не разполагат с реална възможност да контролират законосъобразността на взетите решения, подлежащи на вписване – например за промени в ръководствата на търговски дружества. Организацията на работа във фирмените отделения е такава, че няма единни стандарти за бързината и надеждността на извършваните регистрация и вписвания, върху които могат да влияят и представителите на несъдебния състав (деловодителки). По мнението на лицата, участващи в регистърни производства, в редица съдилища съществува негласна тарифа на всяка подобна “услуга”. Тази ситуация, освен че е пречка за нормалното развитие на бизнеса и оборота, мотивира трайната представа на общественото мнение за корупцията в съдебната система.

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

3.2.2. Прокуратура

ГРАФИКА 2.3.9. Степен на разпространение на корупцията сред прокурорите (Оценки на населението) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003

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

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

събира и информация за други престъпления, например в банковата сфера и приватизацията, имащи отношение към корупцията.

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

Дейността на прокуратурата относно корупционни престъпления и престъпления по служба, свързани с приватизацията, престъпления по изпиране на пари (чл.253 НК) и други сходни или свързани с тях престъпления³

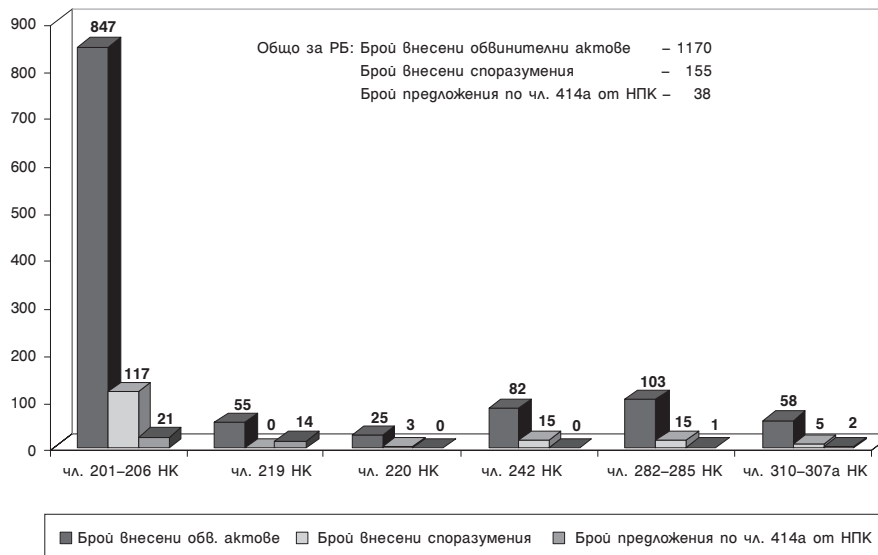
- Подкупи. За периода от 01.07.2000 г. до 31.12.2002 г. прокурорите в страната са внесли 68 обвинителни акта за **подкуп** срещу 85 лица, като понастоящем по 5 предварителни производства се разследват още 8 лица.
- **Престъпления по служба, свързани с приватизацията**. Към 31.12.2002 г. прокуратурите в страната и от ВКП са работили по 192 предварителни проверки. В 86 от случаите са констатирани достатъчно данни за извършени престъпления и са образувани предварителни производства срещу министри, длъжностни лица от Агенцията за приватизация и лица, заемащи отговорно служебно положение в приватизираните предприятия.
- Престъпления по **изпиране на пари** и други сходни или свързани с тях престъпления. От образуваните през 2002 г. предварителни производства по чл. 253 НК няма приключили, поради което няма и внесени обвинителни актове.
- Във връзка с необходимостта от подобряване организацията на прокуратурата и ролята ѝ за противодействие на корупцията е препоръчително да се проучи и анализира **чуждият опит в сферата на създаване на специални структури за разследване на по-тежките случаи на корупцията**. Внимание заслужава опитът на създадената през 1992 г. в Италия Национална дирекция срещу мафията – национална структура за координиране на дейността по разследването и наказателното преследване на организираната престъпност. В отговор на корупционни скандали и в Испания през 1995 г. в рамките на прокуратурата е създадена специална прокуратура за разследване на икономически престъпления, свързани с корупция. Тя започва да функционира през 1996 г. като обединява усилията на прокурори, данъчни инспектори, полицаи. Разностранната специализация на работещите в специалната прокуратура, както и специалното им обучение позволяват по-голяма гъвкавост при разследване на корупционната престъпност. Работата ѝ се оценява и като създаваща по-добра основа за разследване на корупционни престъпления от обикновените прокуратури на местно, провинциално и регионално равнище. Наскоро и в Румъния е създадена отделна структура – прокуратура “Антикорупция”, като част от националната прокуратура, която е подчинена на изпълнителната власт. С оглед динамиката на

³ Използвана е информация от резюмето на Доклада за дейността на прокуратурата на Република България през 2002 г. (вж. Интернет страницата на Висшия съдебен съвет <<http://www.vss.justice.bg/bg/news/1.5.html>>)

корупционната престъпност в България въпросът за създаване на ново звено в структурата на прокуратурата с правомощия, насочени специално към противодействие на корупцията се поставя на дискусия.

- Особено внимание изисква въпросът за **статута и структурата** на прокуратурата. При условията на единна и централизирана структура на прокуратурата всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор. Върховната касационна прокуратура се обявява за запазването на съществуващата йерархична структура и управление с аргумента, че те гарантират еднаквото приложение на Конституцията и законите на територията на цялата страна и предпазват прокурорите по места от политическо и друго влияние, несъвместимо с интересите на наказателното разследване. Критиките на тази позиция се основават на липсата на механизъм за отчетност и отговорност на главния прокурор, на отсъствието на определени от закона форми на подчинение и съществуващата практика разпорежданията на висшестоящия прокурор да се дават и устно, без да се документират, което създава възможности за нерегламентиран натиск и манипулации вътре в системата на прокуратурата.
- Това поставя отново на дневен ред необходимостта от обмислени гаранции за **прозрачност и отчетност** в работата на прокуратурата. Доколкото понастоящем главният прокурор не е отговорен пред никого, а отчетността му, включително пред Народното събрание, зависи единствено от собствената му добра воля и желание, е наложително в Конституцията да се въведе принципът на **периодична отчетност, а също и по конкретен повод на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да искат снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.
- При всички случаи добре обмислени мерки за **разумна децентрализация** на прокуратурата са необходими и възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение на устройствения закон. Сегашният централизиран и йерархичен модел на прокуратурата не е предопределен от Конституцията, чиито разпоредби не биха били накарнени при законодателно ограничаване на възможностите за намеса на главния прокурор и висшестоящите прокурори в работата на нисшестоящите.

ГРАФИКА 2.3.10. Брой внесени обвинителни актове, споразумения и предложения по чл. 414а НПК по дела за присвоявания (чл. 201-206 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-220 НК), контрабанда (чл. 242 НК), престъпления по служба (чл.282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.



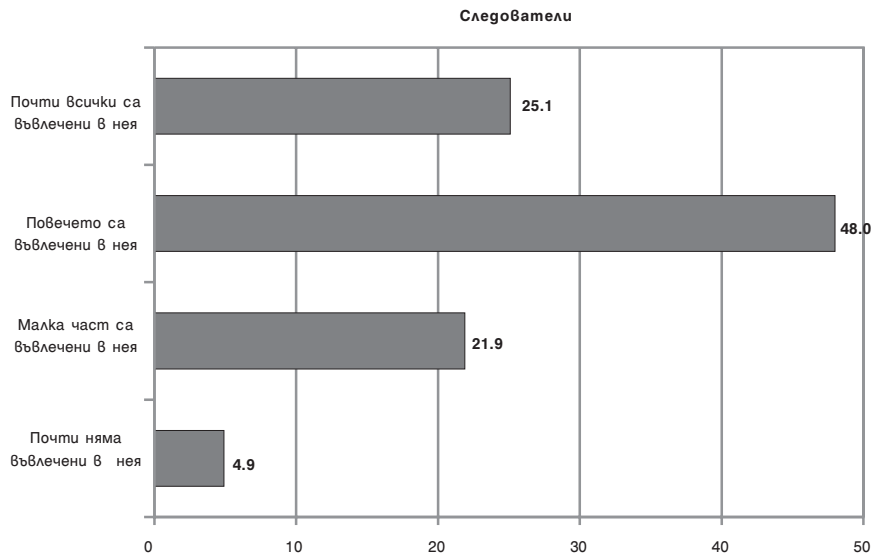
Източник : Върховна касационна прокуратура

3.2.3. Следствие

С измененията на *Закона за съдебната власт* (Обн. в ДВк, бр. 74/ 30.07.2002г./ беше внесена нова промяна в структурата на следствието. Възстановена беше съществувалата до 1998 г. **Национална следствена служба** като орган, осъществяващ административно и финансово ръководство и оказващ методическа помощ на отделните следствените служби. Поправките предвиждат Националната следствена служба да има специализирани отдели за разследване на дела с особена фактическа и правна сложност и по дела за престъпления, извършени в чужбина. На директора на Националната следствена служба е предоставено правомощието да координира дейността на окръжните следствени служби при разследването и взаимодействието им с другите държавни органи.

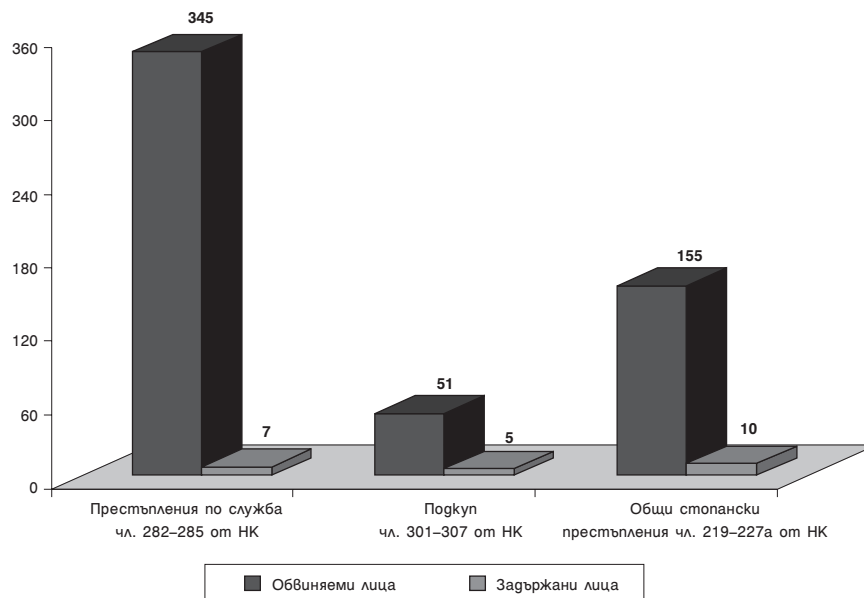
Продължава да е дискуссионен въпросът за **мястото на следствието в структурата на съдебната власт**, който се поставя и в контекста на дебата за промяна в Конституцията. Наред с другите предложения за конституционни промени се предлага и отделяне на следствието от съдебната власт и преминаването му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

ГРАФИКА 2.3.11. Степен на разпространение на корупцията сред следователите (Оценки на населението) (%)



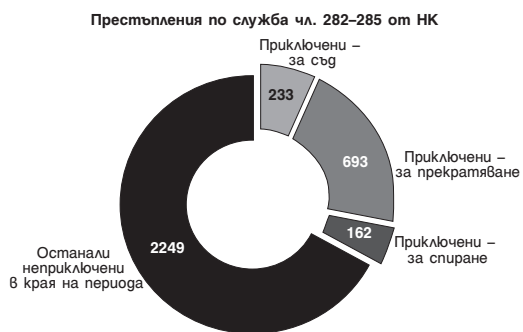
Източник: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 2.3.12 Брой обвиняеми и задържани лица по дела за общи стопански престъпления (чл. 219-227а НК), престъпления по служба (чл. 282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.

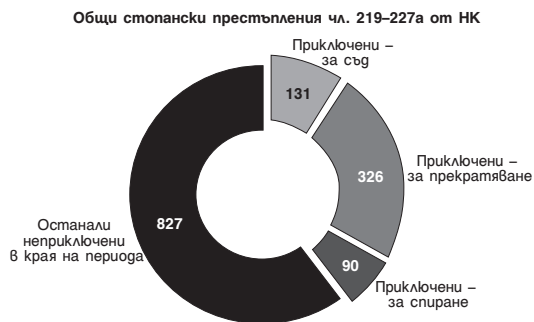


Източник: Национална следствена служба

ГРАФИКА 2.3.13. Брой следствени дела за престъпления по служба (чл. 282-285 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-227 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.



Всичко дела N=3337 (Приключени=1088; Останали неприключени=2249)



Всичко дела N=1374 (Приключени=547; Останали неприключени=827)



Всичко дела N=165 (Приключени=69; Останали неприключени=96)

Източник: Национална следствена служба

3.3. Организиране и обработване на информацията

Наложително е във възможно най-кратък срок да започне да функционира **Единната информационна система за противодействие на престъпността**, както и да бъдат свързани информационните системи на отделните съдилища помежду им и с тези на други институции за обмен и потребление на информация. В съответствие с това е наложително да се създадат **нови форми за статистическа отчетност** за работата на съдилищата и предаването ѝ на заинтересуваните институции – ВСС, МП и др. Статистиката, водена при отсъствие на надеждна единна информационна система и непочиваща на унифициран подход към кръга на престъпленията, определяни като корупционни, дава известна представа за обема и резултатите от правоприлагащата работа на съдебната система, но не включва данни за прекратените и висящите дела. Липсват и обособени данни за извършени от магистрати корупционни престъпления.

3.4. Антикорупционни мерки за утвърждаване статута на магистратите

3.4.1. Критерии за назначаване и придобиване на статут на несменяемост.

С измененията в *Закона за съдебната власт* от юли 2002 беше предвидена система от мерки по отношение утвърждаването на статута, подобряването на професионализма и кадровия подбор на магистратите. Повечето от тези мерки бяха обявени за противоконституционни и следва да се намерят заместващи решения.

- Частично се въведе и се прилага **конкурсното начало** при назначаването на магистрати. Законът предвижда задължително провеждане на конкурс при назначаването на младши съдии и прокурори, както и при първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт при липса на кандидат от органите на съдебната власт до обявяването на конкурса. Началото бе сложено с проведения в края на 2002 г. първи централизиран конкурс за назначаване на младши съдии и прокурори въз основа на Временни правила, приети от ВСС. През април 2003 г. ВСС прие *Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати*, която предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат, и следва да бъде последователно и обективно прилагана. За да се постигне максимална обективност, прозрачност и стабилност в тази сфера, е необходимо гаранциите за спазване на конкурсното начало да се предвидят в закона.
- Въведе се **атестацията на магистратите** като задължителна предпоставка за придобиване на статут на несменяемост, но все още липсва утвърдена практика. В перспектива всички решения относно професионалната кариера на магистратите, включително атестирането им, би следвало да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ, които да се включат следните **показатели**:
 - Компетентност, изразяваща се в: качество на работата, количество на приключени дела, експедитивност.
 - Почтеност и високи морални качества.
 - Опит, основаващ се на стажа и квалификацията.

- Регламентирано бе обучението и мерките за повишаване на **квалификацията на магистратите**. Измененията в ЗСВ от 2002 г. предвиждаха създаването на Национален институт по правосъдие към Министерство на правосъдието на основата на вече изградените структури и учебни планове на действащия от 1999 г. като нестопанска организация Център за обучение на магистрати. След обявяването на тези разпоредби за противоконституционни с решение №13/16.12.2002 г. на КС, Народното събрание уреди законодателно с последните изменения в ЗСВ от юли 2003 г. изграждането на Националния институт по правосъдие към ВСС. В момента ВСС изготвя Правилник за устройството и дейността на Националния институт по правосъдието. В НИП ще се обучават задължително всички съдебни кандидати, издържали конкурс за магистрати, преди постъпването им на работа в системата на съдебната власт. Осъществяването на планираните промени следва да държи сметка за необходимата приемственост и стабилност в провежданото обучение. В бъдещите програми следва да се включи задължително обучение по прилагане на **антикорупционното законодателство**. В по-общ план обучението трябва да допринесе за утвърждаване в поведението на магистратите на ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и т.н.
- Въведе се **задължение за всички магистрати да декларират доходите и имуществото** си както при назначаването им, така и всяка следваща година пред Сметната палата при условията и по реда на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности*. Освен създаването на повече прозрачност изпълнението на това задължение ще играе ролята на възпиращ фактор, макар и главно от морално естество, срещу корупционно поведение както показва досегашната практика по приложението на закона.
- Регламентирана бе необходимостта от **етични правила за магистратите**, които се приемат от съответните съсловни организации и се утвърждават от Висшия съдебен съвет. Значението на тези правила се проявява в две насоки. На първо място, те се вземат предвид при преценката дали кандидатът за съдия, прокурор или следовател отговаря на изискването да притежава необходимите нравствени и професионални качества, за да бъде назначен на съответната длъжност. На второ място, нарушаването на правилата за професионална етика е въздигнато като основание за налагане на дисциплинарна отговорност на съответния магистрат.

3.4.2. Ограничаване на имунитетите срещу наказателно преследване като антикорупционна мярка

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

се разглежда преди всичко в светлината на условията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Според решение № 3/10.04.2003 г. на Конституционния съд промени в Конституцията, които да позволят ограничаване на имунитета на магистратите и въвеждане на мандатност за ръководителите, могат да бъдат извършени и от Обикновено народно събрание, като по този начин “ще се укрепи и издигне авторитетът на съдебната система”. Главният въпрос, който е поставен на дневен ред в работата на Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България, е въпросът за **по-радикално ограничение на имунитета** – възможност за снемането му при всички видове престъпления, а не само при тежки умишлени, както е сега, и за въвеждане на **функционален имунитет**, т.е. освобождаване от гражданска и наказателна отговорност само за пряката работа на магистрата.

За създаване на **трайна антикорупционна среда при функционирането на съдебната власт** са необходими по-нататъшни мерки за:

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

3.5. Администрация на органите на съдебната власт

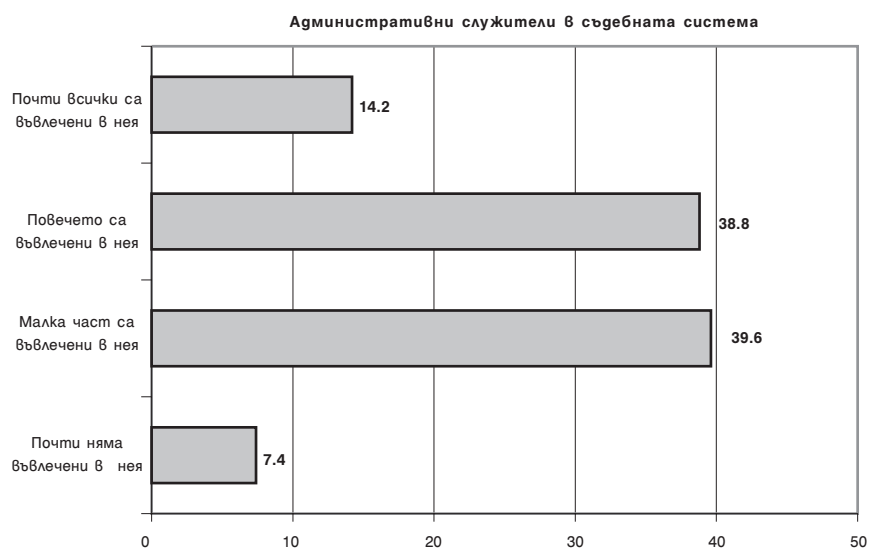
Професионализъмът на магистратите е изключително важно, но недостатъчно условие за ефективното функциониране на съдебната власт. Със същата степен на важност е и добрата организация на тяхната работа, наричана с общото понятие “администрация на органите на съдебната власт” или за краткост “съдебна администрация”. Това е система от структури, работещи по ясни правила и осъществяващи огромна по обем дейност, подпомагаща работата на съдиите и контактите с гражданите и с другите институции, които работят със съда.

В момента съдебната администрация е организирана върху безнадежно остарели принципи, липсва единна подзаконова регламентация за работата на следствието, прокуратурата и съда. Водят се множество регистри - основно на ръка, което затруднява получаването на справки от гражданите и адвокатите. Служителите в системата работят при примитивни условия на труд, никой не се грижи за тяхната предварителна и текуща подготовка.

Реформата в съдебната администрация, подобряването на материалната инфраструктура и на финансовото осигуряване на работата на съдебната власт могат да допринесат чувствително за противодействието на корупцията. Сегашната организация на

работа на съдебната администрация, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде niskият бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват своевременното разследване и наказване на корупционни престъпления.

ГРАФИКА 2.3.14. Оценки на населението за степента на разпространение на корупцията сред съдебните служители



Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003

С измененията в *Закона за съдебната власт* от 2002 г. се урежда статута на служителите в администрациите на органите на съдебната власт (съдебни служители). За назначаването на съдебни служители също се въвежда конкурсното начало, което предстои да бъде проведено на практика. С въвеждането на вътрешни етични правила и механизми за тяхното спазване и създаването на условия за професионално обучение и системно и текущо повишаване на квалификацията ще се увеличат гаранциите за антикорупционно поведение на съдебните служители.

Предприетите законодателни изменения и практически мерки решават частично някои неотложни въпроси, но не са достатъчни за осъществяването на нов подход към администрирането на органите на съдебната власт, включващ **системи за управление на делата и документацията, личния състав, обективни критерии и прозрачност при разпределение на делата (а не по усмотрение) и преписките, надеждна информация за тяхното движение** и т.н. Утвърждаването на такъв подход е необходимо за премахване на предпоставките за неоправданото протакане на делата и корупционния натиск в работата на администрациите на органите на съдебната власт с частните лица, за съществено подпомагане на работата на магистратите и разтоварването им от административно-техническа работа и т.н.

Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, 2000, София
2. Доклад за оценка на корупцията 2000, *Коалиция 2000*, 2001, София
3. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
4. “Програма за развитие на съдебната реформа в България”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа, 2000, София*
«http://www.csd.bg/law/devanticor_project_b.htm»
5. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
6. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
7. “Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа, 2003, София*
8. “Индекс на съдебната реформа в България”, *Правна инициатива за Централна и Източна Европа, 2002, София*
9. “Капацитетът на съдебната власт”, *Доклад за България, Програма “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз”, Институт “Отворено общество”, 2002, София*
10. Стратегия за реформа на българската съдебна система (одобрена с Решение № 672 от 01.10.2001 г. на Министерски съвет) и програма за изпълнението ѝ, 2002, «<http://www.mjeli.government.bg/strategia.htm>»
11. “Корупция и антикорупция: гледната точка на магистратите”, Изследване сред магистрати в рамките на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, проведено от агенция “Витоша рисърч”, май-юни 2003 г.
«<http://www.vitosha-research.com/publicsector/june2003.pdf>»

Въпроси

1. Какви проблеми съпътстват съдебната реформа в условията на преход?
2. Кои са основните фактори, благоприятстващи развитието на корупция в съдебната власт и основните ѝ проявления?
3. Какви реформи следва да се предприемат в структурата и управлението на съдебната власт с оглед ограничаване на корупцията?
4. Какви промени в статута на магистратите биха съдействали за създаването на трайна антикорупционна среда в съдебната власт?
5. Какви са механизмите и начините за противодействие на корупцията в съдебната власт?

Ключови термини⁴

Съдебна власт - система от държавни органи, които при разделението на властите изпълняват правоохранителната форма на държавна дейност и са напълно независими от законодателната и изпълнителната власт. Дейността ѝ е подчинена единствено на приетите от парламента закони. В България съдебната власт включва органите на съда, прокуратурата и следствието.

Магистрат - лице, което осъществява съдебна функция. Българското законодателство не съдържа дефиниция на понятието магистрат и освен съдиите в България магистратурата включва също прокурорите и следователите.

Съд – държавен орган, който изпълнява част от правоохранителната форма на държавна дейност чрез правосъдие по пътя на разглеждането и решаването на граждански, административни и наказателни дела.

Прокуратура - система от държавни органи, съставляващи част от съдебната власт. Основните ѝ функции са привличане към наказателна отговорност на лицата, извършили престъпления, и поддържане на обвинението пред съда; упражняване на надзор за законност при изпълнение на наказанието или на други принудителни мерки и др.

Следствие – система от държавни органи, съставляващи част от съдебната власт, които осъществяват разследването на извършени престъпления в предварителното производство при наказателните дела.

Статут на магистратите – съвкупност от права и задължения, юридическото положение на магистратите, определено от действащите правни норми.

Имунитет – в статута на магистратите тяхната неприкосновеност и неотговорност за изказани мнения; усложнената процедура за подвеждането им под наказателна юридическа отговорност, при която се иска свалянето на имунитета от Висшия съдебен съвет

Несменяемост – конституционен принцип относно организацията и действието на правосъдието: съдиите се назначават от Висшия съдебен съвет и след изтичането на три години на длъжността, която заемат, не могат да бъдат сменявани или отзовавани, с което се гарантира стабилност на правосъдието.

Мандатност – изборност за определен срок от време, както и ограничение за броя на избиранията.

⁴ При съставянето на речника е използван и Кратък терминологичен речник с автор доц.к.ю.н. Боян Баламезов, изд. СОФИ-Р, 1993г.

Администрация на органите на съдебната власт (съдебна администрация) - системата от структури, предназначена да подпомага работата на магистратите и да осъществява контактите с гражданите, които търсят намесата на съдебната власт, както и контактите с другите институции, които работят със съдебната власт. Включва администрацията на Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

Триинстанционна съдебна система – израз на отношението между различните степени съдебни органи по повод възможността да бъдат обжалвани присъди и решения на подолустоящи съдилища пред по-горестоящи. В България триинстанционната съдебна система се състои от районни съдилища, апелативни съдилища, Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС).

Касация – отменяне на съдебно решение в по-горна инстанция.

Атестация – преценка за качествата, способностите или поведението от съответен ръководител или компетентен орган.

Основни тези

1. Съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особеното място, което заема в системата на държавната власт, играе изключително важна роля в успешното осъществяване на прехода към демокрация и утвърждаването на правовата държава чрез постигане на стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени въпроси на прехода.
2. Успешното провеждане на съдебната реформа е основен фактор за ограничаване на корупцията в съдебната власт.
3. Необходима е цялостна концепция, а не реформи на “парче” за успешно осъществяване на антикорупционните измерения на съдебната реформа.
4. Съдебната реформа включва законодателни и структурни промени, както и необходимост от преразглеждане на конституционния модел на съдебната власт.
5. Промените в статута на магистратите в посока към преосмисляне на абсолютната несменяемост и пълния имунитет биха играли значителна роля в предотвратяването и ограничаването на корупцията в съдебната власт.
6. Добрата работа на съдебната администрация е важно условие за ефективното функциониране на съдебната власт.
7. Професионалното обучение на магистрати и съдебни служители е един от безспорните приоритети в съдебната реформа.