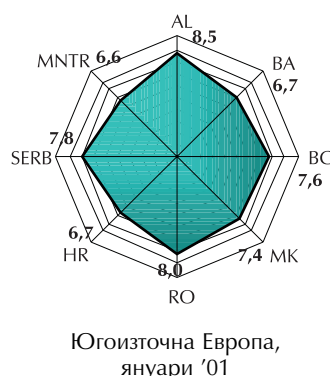
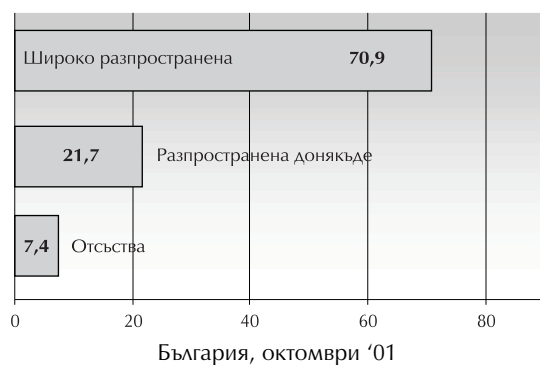


Б. РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА - АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ

В дневния ред на дебата за съдебната реформа в България и през 2001 г. продължава да стои необходимостта от постигане на правна стабилност и доверие в съдебната система, осигуряване на условия за по-голяма ефективност (бързина и качество) и прозрачност на правораздаването, създаване на вътрешни контролни механизми срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна система, както и на система за повишаване на професионалната квалификация на работещите в съдебната система.

Показателно за липсата на чувствителен напредък по тези въпроси е и обстоятелството, че и през 2001 г. българското обществено мнение и бизнессредите включват органите на съдебната система сред шестте най-корумпирани институции в страната, а съдиите, адвокатите, прокурорите, полицейските служители и следователите заемат водещи места сред възприеманите като най-корумпирани професионални групи.

СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Акцентите в приетите на 1 октомври 2001 г. от новото правителство *Национална стратегия за противодействие на корупцията* (частта „Антикорупционни мерки в съдебната система и наказателното законодателство“) и *Стратегия за реформа на българската съдебна система* до голяма степен съвпадат с целите и мерките, залегнали в Плана за действие на *Коалиция 2000* от 1998 г. и Програмата за съдебна реформа, разработена в рамките на *Инициативата за съдебна реформа* и приета през май 2000 г. Оценката на предприетите и планираните организационни и законодателни мерки в посока към тези цели обхваща няколко основни направления - **развитие на правната основа за функциониране на съдебната система в сферата на материалните и процесуалните закони, реформа в организацията на работата на съдебната система и в съдебната администрация, подобряване на кадровия подбор и професионалното усъвършенстване - обучение и квалификация на съдии, прокурори, следователи и съдебни служи-**

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ИНСТИТУЦИИТЕ*

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

Източник: СМК на Коалиция 2000

*Бележка: максималната стойност на индекса е 10,0 и следва да се свързва с максимално равнище на корупираност. Минималната стойност е 0,0 и означава липса на корупция в съответната институция.

тели. Същевременно при оценката се държи сметка, че функционирането на съдебната система е обусловено до голяма степен от работата на останалите право-прилагащи органи и институции извън нея, имащи пряко отношение към дейността ѝ - адвокатура, специализираните органи и служби на МВР, като полиция и НСБОП, финансовото разузнаване, данъчния и финансовия контрол и т. н.

Б.1. Правната основа на съдебната реформа

Б.1.1. Наказателно право и процес

Сред правните инструменти за противодействие и превенция на корупцията тези на *наказателното право* имат най-пряко отношение, но през 2001 г. те с малки изключения останаха почти изцяло извън вниманието на българския законодател.

- *Предприети мерки*

- *Въвеждане на международни инструменти и стандарти*

Напредък в тази сфера през 2001 г. бележи *ратифицирането на Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията*. По Конвенцията са направени две резерви, които очертават състоянието на наказателното законодателство в областта на борбата с корупцията към дадения момент. В едната резерва българската

държава си запазва правото да не обявява за престъпления съгласно вътрешното си право подкупа на членове на чужди публични събрания и на членовете на международни парламентарни събрания, търговията с влияние и пасивният подкуп на чужди длъжностни лица. В другата резерва се заявява, че активният и пасивният подкуп в частния сектор ще се третират като престъпления само дотолкова, доколкото съответстват на предвидени във вътрешното право състави.

По отношение на ратифицираните през 2001 г. *Наказателна конвенция относно корупцията, Международна конвенция за борба с бомбения тероризъм и Конвенция на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, Протокол срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух и Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца*, допълващи *Конвенцията на ООН срещу транснационалната законодателна и организирана престъпност*, са необходими цял комплекс от законодателни и практически мерки и въвеждането им в действие.

- *Ограничаване на имунитетите срещу наказателно преследване*

Връзката между имунитет и корупция отдавна се дебатира в общественото пространство и е намерила признание в международни документи. Така например в *Резолюция (97) 24 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за двадесетте водещи принципа за борбата срещу корупцията* се подчертава, че е необходимо „да се ограничи имунитетът по отношение на разследването, наказателното преследване и наказване на корупционните престъпления до степента, която е необходима в едно демократично общество“. Рисковете от корупция вътре в съдебната сфера са твърде високи предвид съчетанието на имунитета на магистратите с тяхната несменяемост. Поради това **ограничаването на имунитета на магистратите би могло да бъде един от подходящите инструменти в борбата с корупцията**. Поради неуспешния опит през 2001 г. за изменение в Конституцията относно имунитета както на народните представители, така и на магистратите въпросът не може да бъде решен и в наказателноправната уредба на корупцията.

• *Необходими законодателни промени*

За подобряване на борбата с корупцията чрез средствата на наказателното право и превенцията на корупционните деяния са наложителни следните допълнителни законодателни мерки:

- Създаване на **нови състави на корупционни престъпления каквито са действията, свързани с незаконното финансиране на партиите и търговията с влияние**, доколкото корупцията е явление, надхвърлящо рамките на престъплението подкуп и обхваща широк кръг престъпни деяния, извършвани от длъжностни лица.
- **Да се разшири обхватът на престъплението подкуп по отношение на най-широк кръг длъжностни лица и да се въведе особен режим на присвояването на средства от фондовете на ЕС**, особено наложително от гледна точка на процесите на присъединяване на България към ЕС.
- **Да се разшири обхвата на предмета на подкупа, като се предвиди преследване за получаването на нематериална**

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ

	Относителен дял на отговорилите „Почти всички и повечето са въвлечени в нея“							
	Февруари 1999	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001
Митнически служители	73,3	73,2	75,2	77,0	78,6	75,2	74,3	77,3
Съдии	49,5	50,8	50,7	48,5	56,0	50,1	50,6	56,4
Адвокати	55,5	55,4	55,6	54,8	51,9	52,9	50,3	55,0
Прокурори	48,5	50,0	50,8	46,3	54,4	51,3	50,7	54,8
Полицейски служители	51,5	49,2	55,8	51,9	50,5	54,3	51,0	53,7
Данъчни служители	47,1	45,2	56,4	53,9	51,0	53,7	47,3	51,6
Следователи	43,6	41,8	44,9	41,0	48,0	43,8	43,5	48,4
Лекари	56,9	46,0	47,3	42,5	40,9	43,6	27,0	46,8
Служители в министерства	42,5	41,9	48,2	47,9	55,1	49,7	43,9	45,8
Народни представители	39,0	37,7	42,6	45,0	55,1	51,7	52,6	43,5
Бизнесмени	49,5	47,6	48,3	48,5	51,4	42,3	43,6	42,2
Адм. служители в съдебната система	42,0	40,5	49,7	42,0	45,2	40,2	36,8	41,7
Министри	39,1	35,3	43,9	45,3	53,4	55,0	52,3	41,2
Лидери на политически партии и коалиции	40,5	31,1	42,7	37,5	45,0	43,8	39,1	40,8
Общински служ.	44,3	39,6	48,8	45,0	46,5	41,6	35,9	39,6
Местни полит. лидери	34,0	27,5	38,2	31,7	36,4	36,8	34,2	35,1
Банкери	-	-	-	20,9	38,8	33,5	35,6	32,5
Служители или преподаватели в университети	29,5	28,5	35,7	29,4	29,3	28,1	21,6	27,4
Общински съветници	31,2	26,4	34,7	32,5	35,2	32,1	30,9	26,3
Представители на НПО	16,3	11,5	20,9	16,2	18,2	23,9	18,2	19,8
Журналисти	12,7	12,0	14,3	10,6	14,1	13,9	11,3	10,5
Учители	12,6	8,4	11,5	9,5	8,2	10,9	5,8	9,3

Източник: СМК на Коалиция 2000

облага, тъй като понастоящем *Наказателният кодекс* (НК) разглежда наследващата се облага, която получава длъжностното лице, само като материална и третира подкупа като типично користо престъпление в тесния смисъл на тази дума.

- Препоръчително е да се въведат **тежко квалифицирани състави за подкуп с особен субект - лице от съдебната система, и да се обсъди още веднъж и уредбата на провокацията към подкуп по чл. 307 НК.**

- Да се преосмисли и въпросът за **наименованието на главата в НК**, в която е уреден подкупът. Доколкото наименованието на главите от НК е важен инструмент при тълкуване на съдържашите се в тях разпоредби, добре би било наименованието на глава осма да се коригира, за да обхване и възможностите за подкуп в стопанската сфера.

- Да се прецизират уредените в чл. 93 НК **понятия за длъжностно лице и за чуждо длъжностно лице** като основни

субекти на престъплението пасивен подкуп. Понастоящем например може да се окаже спорно дали един народен представител или общински съветник са длъжностни лица, които могат да бъдат субекти на пасивен подкуп. Внимателното разширяване на понятието чуждо длъжностно лице също е наложително, ако българското право търси ефикасна защита на

финансовите интереси на ЕС.

- *Корупцията и проблемите на глобалната сигурност*

Развитието на наказателното право в две сфери, имащи по-скоро косвено значение за борбата с корупцията, придобива изключителна важност предвид на глобализиране на проблемите на сигурността - била тя информационно-технологична или военно-политическа. Става дума за мерките за сигурност в сферата на *тероризма* и *компютърните престъпления*.

- *Тероризъм*

След събитията от 11 септември 2001 г. все по-често се обръща внимание на възможната връзка на **организираната престъпност с корупцията**, от една страна, и с **тероризма**, от друга. Във връзка с това, макар че в България няма прояви на тероризъм, предстоят промени в НК, НПК, законите за МВР и специалните разузнавателни средства, във финансовото (банковото) законодателство и административния процес, произтичащи от необходимостта за синхронизиране на мерките в международен план и за уеднаквяване на националните законодателства в борбата срещу тероризма. В края на 2001 г. бе оттеглена резервата, с която България ратифицира *Европейската конвенция за борба с тероризма* през 1997 г., свързана със запазване правото на страната да откаже екстрадиция за престъпление, което тя счита за политическо. Наред с това се очаква дългата и сложна процедура по екстрадиция да бъде заменена с **европейска заповед за задържане** и предаване на извършителите на терористични атентати.

При извършването на безспорно необходимите промени обаче ще трябва да се спазва деликатният баланс между разширяване правомощията на държавата и специалните служби и спазването на човешките права, в частност защитата на личните данни.

- *Компютърни престъпления*

Присъединяването на България към *Конвенцията за престъпленията в киберпространството*, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 8 ноември 2001 г., ще позволи включването на страната в разработването на ефикасна система на международно сътрудничество в борбата срещу този вид престъпления, твърде често обслужващи различните проявления на корупция, като **пране на пари и нерегламентирани плащания** изобщо. Очакванията са конвенцията да бъде бързо ратифицирана и да се ускори приемането на изменения в *Наказателния кодекс*, предвиждащи нови престъпни състави, свързани със създаването, използването, разпространението и съхранението на компютърна информация, в т. ч. срещу **злоупотреби при използване в практиката на електронния подпис и електронния документ**. Криминализирането на компютърните престъпления ще отговори на потребността от допълнителна правна защита срещу все по-усъвършенстващите се прояви на корупционно поведение.

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

Наказателно-процесуалните механизми имат изключително важна роля за качеството и темповете на разследването и доказването на корупционните престъпления, за процедурата по налагане и изтърпяване на наказанията. Промените в *Наказателно-процесуалния кодекс* от 1999 г., в сила от 1 януари 2000 г., макар и съобразени до голяма степен със съвременните тенденции на развитие на системата за наказателно преследване - **утвърждаване на съда като основен процесуален субект и централното място на съдебното производство; съдебен контрол върху мерките за посегателство върху основни права на гражданите в досъдебното производство; състезателен съдебен процес; ускоряване на процеса; въвеждане на диференцирани производства**, не допринесоха съществено за подобряване на борбата с престъпността и в частност корупционната престъпност. Изминалият период е твърде кратък за сериозна и задълбочена оценка на тези промени, но се налага констатацията, че **в практиката по тяхното приложение възникнаха проблеми главно поради последващи непрецизни решения на законодателя**. Повечето от тях, съдържащи се в *Закона за изменение и допълнение на НПК*, в сила от 1 май 2001 г., имат отрицателното въздействие върху бързината и резултатността на правосъдната работа. Това важи в най-голяма степен за внесените промени **в института на споразумението**, който много бързо се утвърди като гъвкав процесуален способ за ускоряване на наказателното преследване и за избягване на корупционни действия в отношенията обвиняеми-магистрати. Данните за приключилите за 2000 г. наказателни дела сочат, че 36,6% от тях са решени със споразумение, което е повече от 1/3 от общия брой на решените дела. С измененията в НПК от 2001 г. възможностите за използване на този инструмент се стесниха изключително много.

Измененията, разработени в отсъствие на каквато и да е публичност и съобразяване с обществения дебат по тях бяха гласувани в самия край на парламентарния мандат на 38-то Народно събрание, въпреки че правната общност чрез своите професионални неправителствени организации (Съюз на съдиите, фондация „Съвременен наказателен процес“ и други организации, участващи в *Инициативата за съдебна реформа*) застъпиха позицията за запазване на съдебния контрол върху действия, извършвани при предварителното разследване и обосноваха становища за несъответствие на промените с европейските стандарти, за тяхната неефективност и финансова необезпеченост.

Като цяло измененията на НПК от 2001 г. забавят и оскъпяват производството по наказателни дела. Съществуват и сериозни опасения за понижаване качеството на правосъдната дейност поради претрупването на съдилищата с неприсъщи дейности и за намаляване процента на разкритата и наказана престъпност, в т. ч. и корупционна.

Необходими са нови законодателни решения за подобряване качеството на наказателния процес, основаващи се на дългосрочна антикорупционна стратегия и цялостна концепция, които не обслужват конюнктурни интереси на определени кръгове или личности. Очевидна е необходимостта да се направи комплексна оценка на причините за неефикасното функциониране на някои от спорните институти, както и обективен анализ на практиката във връзка с причините за

ниската разкриваемост на корупционната престъпност. За тази цел е наложително изработването на **нов НПК**, както и изменения в сферата на изпълнение на наказанията.

Б.1.3. Гражданско и административно право и процес

През 2001 г. бяха предприети твърде малко законодателни промени в сферата на гражданското и административното право и процес, които пряко или косвено да създават неблагоприятни условия за корупция.

- *Предприети мерки*

- Определено положителна оценка заслужава приемането на *Закон за електронния документ и електронния подпис*, в сила от 7 октомври 2001 г., разработен от експертна група на Центъра за изследване на демокрацията. Очакванията са, че с приложението на закона ще се засилят сигурността и бързината на трансакциите, извършвани по електронен път, и на електронния обмен на данни изобщо. Прилагането му в отношенията между **публичната администрация**, от една страна и **гражданите, организациите и търговците**, от друга, не само би ускорило получаването на административни услуги, но **би направило целия процес прозрачен** и би стеснил до минимум възможностите за искане и предлагане на подкупи.
- От 1 януари 2001 г. е в сила *Закон за кадастъра и имотния регистър* и са в ход промените в системата за вписване относно недвижимата собственост - една сфера, белязана твърде много от злоупотреби, измами и корупция. Процесът е продължителен, но неговите последици, като например осигуряване на точна и пълна информация за собствеността и вещните тежести върху имотите във всеки даден момент, **ще имат траен антикорупционен ефект в сферата на сделките с недвижими имоти**.
- Измененията на *Търговския закон*, в сила от 17 октомври 2000 г., засегнаха принципно две области - уредбата на търговските дружества и на търговската несъстоятелност. Очакванията са хармонизирането в частта на дружественото право (европейските директиви за публичността, за капитала и за едноличните дружества с ограничена отговорност) и прецизирането на правната уредба на капиталовите дружества да засилят правната сигурност на търговския оборот и да намалят възможностите за злоупотреби, да осигурят по-голяма прозрачност и по-добра защита на интересите на кредиторите и третите лица. **Измененията в уредбата на търговската несъстоятелност не доведоха на практика до ускоряване на процедурата по несъстоятелност, с което се запазват предпоставките за търсене на решения с корупционни средства**.

В ход е ново голямо изменение на *Търговския закон* в частта за преобразуванията на търговските дружества (вливане, сливане, отделяне, разделяне и промени във формата). Отговаряйки на задължението за хармонизиране на законодателството, подготвените промени целят да сложат край на настоящата практика на реструктуриране на стопанските субекти при злепоставяне на интересите на

едни съдружници за сметка на други и липса на прозрачност и се очаква значително да подобрят стила на бизнесотношенията.

- През месец октомври 2001 г. при Съюза на юристите в България беше създаден **Център за извънсъдебно решаване на правни спорове** и приет *Правилник за реда на образуване и провеждане на извънсъдебно разрешаване на правни спорове*. Това е първа стъпка към въвеждането на процедури за досъдебно решаване на правни спорове, чието практическо използване ще стесни възможностите за корупция, ще осигури ефективност и бързина при решаването на споровете и ще облекчи работата на съдебната система.
- *Предстоящи промени*
 - Необходимо е приемане на *Закон за банковата несъстоятелност*, с което се цели да се осигури по-голяма стабилност и бързина на производството по несъстоятелност, както и засилен контрол върху дейността на банковия синдик, за стесняване до минимум на възможностите за корупционни практики.
 - Остава в сила необходимостта от преодоляване на разпокъсаността и липсата на синхрон в съществуващата административно-процесуална уредба чрез **кодифициране на административния процес**, с което да се въведат единни критерии, процедури и контрол, свеждащи до минимум възможностите за заобикалянето на законите изисквания с корупционни средства.

носта и липсата на синхрон в съществуващата административно-процесуална уредба чрез **кодифициране на административния процес**, с което да се въведат единни критерии, процедури и контрол, свеждащи до минимум възможностите за заобикалянето на законите изисквания с корупционни средства.

- Следва със закон да се въведе **административна отговорност (имуществена санкция) за юридически лица**, чиито ръководни служители и представители са извършили корупционни престъпления в техен интерес.

- Продължава да бъде наложително реформирането на **съдебното изпълнение**, което в този

ОСНОВНИ ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА*

	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001
Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	52,9	54,8	57,0	57,8	60,8	59,2
Несъвършеното законодателство	38,8	37,8	35,1	40,5	39,1	38,0
Липсата на строг административен контрол	36,4	33,8	30,8	32,3	31,8	35,2
Ниските заплати	51,5	43,6	47,2	41,6	33,7	32,3
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	25,8	28,3	28,3	32,6	25,8	31,7
Неефективността на съдебната система	19,6	27,5	24,7	22,2	27,2	28,5
Моралната криза в периода на преход	19,4	19,4	18,2	17,0	18,9	21,1
Наследените от комунистическото минало проблеми	6,8	7,4	7,3	7,8	4,4	5,8
Особеностите на бълг. национална култура	6,9	4,7	5,9	4,2	5,9	4,4

Източник: СМК на *Коалиция 2000*

*Бележка: 1) % на посочилите всеки фактор

2) Интервюираните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надхвърля 100

си вид е блокирано, предразполагащо към корупционни практики и компрометиращо правораздаването.

Прегледът на нормативните актове, съставляващи правната основа за действие на съдебната система срещу корупцията, разкрива редица несъвършенства. В този смисъл е и оценката на преобладаващото обществено мнение, което поставя несъвършеното законодателство на второ място сред факторите, влияещи за разпространение на корупцията.

Необходимостта от по-нататъшно развитие в сферата на нормотворчеството следва да се съчетае с комплексни усилия в сферата на правоприлагането, без чийто успех и най-добрите правни текстове са обречени на неуспех.

Б.2. Реформата в организацията на съдебната система (структура и управление) и в съдебната администрация

Сериозната реформа по отношение на организацията на съдебната власт отново не се състоя и през последната година.

Критиките към организацията на съдебната система най-често се отнасят до:

- Структурата на съдебната система.
- Решаващото участие на изпълнителната власт при определяне на бюджета на съдебната система и недостатъчното ѝ финансиране.
- Магистратските имунитети.
- Неефективността на администрацията в съдилищата (лоши процедури за управление на делата, липса на автоматизация, липса на централно координиране на управленските практики).
- Положението на съдиите и съдебния персонал, което се отчита като крайно незадоволително, в т. ч. липсата на прозрачност и ясни критерии при подбор на кадри за съдебната система и на тяхното повишаване и преместване, както и за оценяване на работата им, недостатъчното им обучение.
- Неефективността на съдебното изпълнение.

Под натиска на критичните реакции и оценки още в края на предишния и в началото на новия мандат на управление политическата власт се опита да се обърне към проблемите на съдебната система, като бяха предприети следните мерки:

- Обсъждане на констатациите и препоръките на Европейската комисия за 2000 г. на срещи със съдии от цялата страна.
- Приемане от правителството на *Стратегия за реформа на българската съдебна система* - документ със сериозна антикорупционна насоченост, третиращ следните проблеми:
 - Човешките ресурси - въвеждане на критерии за подбор, назначаване и укрепване на професионалната квалификация на магистрати и административен персонал, на конкурсно начало при назначаване на магистрати, на задължителна оценка за при-

- добиване на статут на несменяемост и за повишаване/понижаване в ранг и длъжност, на процедури за поощрения и дисциплинарни наказания.
- Управлението на съдебната система на централно ниво, в т. ч. ясното разграничаване на функциите на Министерството на правосъдието (МП) и Висшия съдебен съвет (ВСС).
 - Автоматизиране дейността на съдебната система за постигане на бързина, прозрачност и надеждност.
 - Усъвършенстване на съдебното изпълнение за ефективна и бърза защита на правата на отделните граждани и юридическите лица.
 - Бюджета на съдебната система - съставяне, управление, достъпност.
 - Отношенията на съдебната система с другите власти и с обществеността.
- Обособяване на отделна част **„Антикорупционни мерки в съдебната система и наказателното законодателство“** в разработената правителствена *Програма за изпълнение на националната стратегия за противодействие на корупцията*.
 - По-широко отваряне към опита на неправителствените организации и инициативи в сферата на съдебната реформа и за развитие на различни форми на партньорство.

Б.2.1. Структура на съдебната система

Структурата на съдебната система до голяма степен обуславя организацията и успешното функциониране на съдебната власт по отношение на противодействието на корупцията. Нейното оптимизиране би оказало положителен ефект в няколко направления: **взаимодействие между отделните звена и избягване както на дублирането на функции, така и на прехвърляне на отговорности; унифицирани механизми за недопускане на вътрешна корупция и съответно за санкционирането ѝ; постигане на по-голяма бързина и по-висока степен на разкриваемост и доказване на корупционни деяния и т. н.**

Проблемът за структурата на съдебната система, макар и предопределен до голяма степен в *Конституцията*, досега не е поставян за решаване с необходимата сериозност. Без да се поставя непременно въпросът за конституционни промени, които изискват по-трудна и дълга процедура, е възможно да се търсят по-удачни варианти и в рамките на конституционното решение посредством сътрудничество между съда, прокуратурата и следствието, подкрепа от страна на НСБОП, данъчна, финансова и митническа полиция и т. н.

Все по-наложително е да заработи новата *Единна информационна система за противодействие на престъпността*, Правилникът за която бе приет през септември 2000 г. от Министерския съвет. Тя следва да обхване данните от работата, осъществявана от МВР, МО, агенция Бюро за финансово разузнаване (БФР), митниците, всички следствени служби, съдилищата и прокуратурата, срещу престъпността.

При оценките на ефективността на съдебната система в борбата

срещу корупцията досега най-често акцентът се поставяше главно върху правораздавателната дейност на съда. А при съществуващата конституционна реалност те задължително следва да обхванат и останалите нейни звена - **следствието и прокуратурата**, тъй като тяхната добра работа е предпоставка за по-добро и ефективно правораздаване.

- *Следствие*

Досегашните експерименти със статута и институционализирането на ролята на **следствието** са израз по-скоро на противоборството на конюнктурни интереси и персонални позиции и водят до отслабване на потенциала за резултатна работа по разследване на образувателните предварителни производства вкл. и за корупционни престъпления.

В продължение на десет години се правеха опити за реорганизация на следствието, които варираха от идеята за връщане на следствието в системата на МВР (1997 г.) до закриването на Националната следствена служба (НСЛС) и създаването на 28 самостоятелни окръжни следствени служби и Специализирана следствена служба (ССЛС) през 1998 г., като последната бе лишена от организационно-методическа, финансова и административна компетентност по отношение на отделните следствени служби. През 2001 г. бе направен опит следствието да премине на административно подчинение на прокуратурата. Впоследствие през ноември 2001 г. Министерството на правосъдието разви идеята да се предложат промени в *Закона за съдебната власт* (ЗСВ) за възстановяване на НСЛС.

Общи данни за предварителни производства по основни корупционни престъпления (чл. 301-307 от НК и престъпления по служба чл. 282-285) за периода 1999 г. - първото полугодие на 2001 г.

- Намаляване на броя както на новообразуваните, така и на приключилите дела.
- Значително забавяне на следствени дела.
- Рязко нарастване броя на върнатите дела - над 30% от разследванията.
- Главният прокурор много рядко е използвал правомощието си по чл. 172а, ал. 3 от НПК да възлага на Специализираната следствена служба разследването на сложни от фактическа и правна страна престъпления: през 2000 г. са възложени 22 дела, а през 2001 г. (до ноември) - само едно.

Източник: Специализирана следствена служба

Подобряването на разследването на корупционната престъпност, осъществявана от следствието, изисква нов подход, който би повишил авторитета му като важно звено в съдебната система и би ограничил възможностите за корупция в самата система на следствието. Предложенията за конкретни мерки могат да бъдат обобщени както следва:

- Подобряване на взаимоотношенията и **взаимодействието с органите на прокуратурата и Министерството на вътрешните работи.**

- По-широко използване на **специални разузнавателни средства** при разследване на корупционни престъпления.
- Използване на **института на защитения свидетел** с оглед по-ефикасна защита на лицата, съгласили се да сътрудничат на разследващия орган и да окажат помощ на правосъдието.
- По-широко **прилагане от следователите на разпита пред съдия** с оглед избягване на натиск върху свидетели и обвиняеми и с цел събиране на неоспорими и годни за съдебното следствие доказателства.
- Въвеждане на **специализация на следователи, разследващи корупционни дела**.

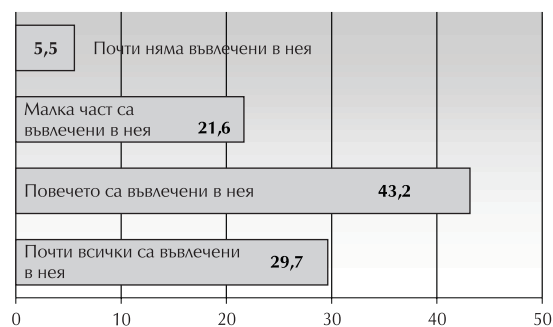
Мястото на следствието по конституция е в съдебната система и макар това да се определя като „необичайно“ в Доклада на ЕК за 2001 г., тази оценка е във връзка главно с почти неизползваната възможност за отнемане на имунитета на следователи. Необходимо е добре обмислено решение, което да стабилизира мястото и ролята на следствието, за да може то да изпълнява успешно своите задачи по предварителното производство.

• Прокуратура

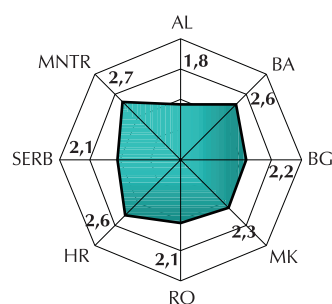
Наред с проблемите на следствието дискуссионен е и въпросът за мястото и ролята на **прокуратурата** в съдебната система, в това число и за статута на главния прокурор. Застъпват се различни и дори противоположни позиции - за запазване на статуквото, за конституционни промени, позволяващи преминаването на прокуратурата към изпълнителната власт и в частност към Министерството на правосъдието, за по-голяма независимост от ВСС, за упражняване на парламентарен контрол върху главния прокурор и т. н. Въпросът е достатъчно сериозен и изисква внимателно обмисляне, изучаване на опита и най-новите тенденции в страните, в които борбата с корупцията и престъпността се води успешно, публичен дебат и ангажиране на самата прокуратура в него.

Самоизолацията на прокуратурата от публичния и най-вече от междуинституционалния дебат по тези проблеми допълнително усложнява тяхното решаване. Мълчанието и дистанцирането на прокуратурата по принципни въпроси, съчетани с шумно огласяване на предварителни проверки и същевременно забавяне внасянето на обвинителни актове, свидетелстват за **необходимостта от реформи по отношение**

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ПРОКУРОРИТЕ



България, октомври '01



Югоизточна Европа, януари '01

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Забележка: Данните за SELDI са средни стойности, минимална стойност „1“; максимална стойност „4“

на прокуратурата и вътре в самата прокуратура. При изработване на концепция за тези реформи следва да се има предвид утвърждаващата се в страните-членки на ЕС, при това с успех, тенденция, по примера на Италия, към отделяне на прокуратурите от изпълнителната власт. Необходимо е много внимателно да се прецени дали изходът за България е в разширяване на правомощията на прокуратурата, от една страна, или пък в превръщането ѝ от независима от ВСС в зависима от Министерството на правосъдието, от друга.

Б.2.2. Институции извън съдебната система, пряко свързани с нейната дейност

- *Адвокатура*

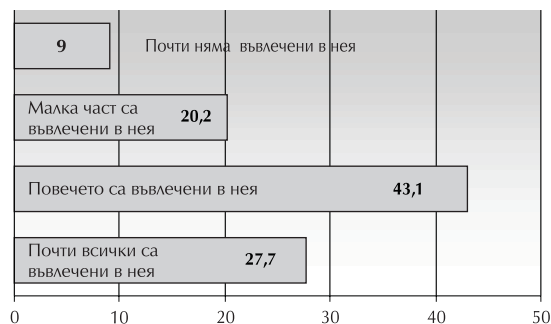
Досега твърде много се подценяваше възможността адвокатите да играят **посредническа роля при осъществяване на корупционни практики по отношение на основните звена на съдебната власт - съд, прокуратура и следствие.** Тези практики са възможни поради сравнително слабия контрол от страна на органите на адвокатурата. Използвайки създадите се лостове и предпоставки за корупция, по-състоятелните лица и търговци са в по-облагодетелствано положение от лицата с по-тежко финансово състояние, които не могат да си позволят адвокати със съответните „контакти“.

Работна група към Висшия адвокатски съвет подготвя изменения и допълнения към *Закона за адвокатурата*, насочени към издигане престижа на адвокатската професия и преодоляване на недостатъците в досегашната работа на адвокатурата. За утвърждаване ролята на адвокатурата за недопускане на корупция биха допринесли следните промени:

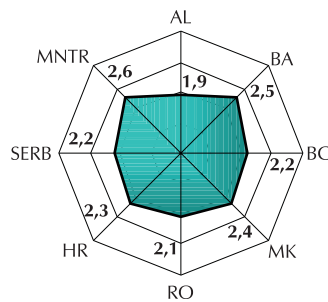
- Въвеждане на строги критерии за достъп до адвокатската професия.

- Приемане на етични правила и норми на поведение и обвързване на неспазването им с определени санкции.
- Усъвършенстване на дисциплинарните процедури за неспазване на законовите и етичните норми.
- Създаване на законова основа за безплатна правна помощ, например на „бюро за правна помощ“.

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДВОКАТИТЕ



България, октомври '01

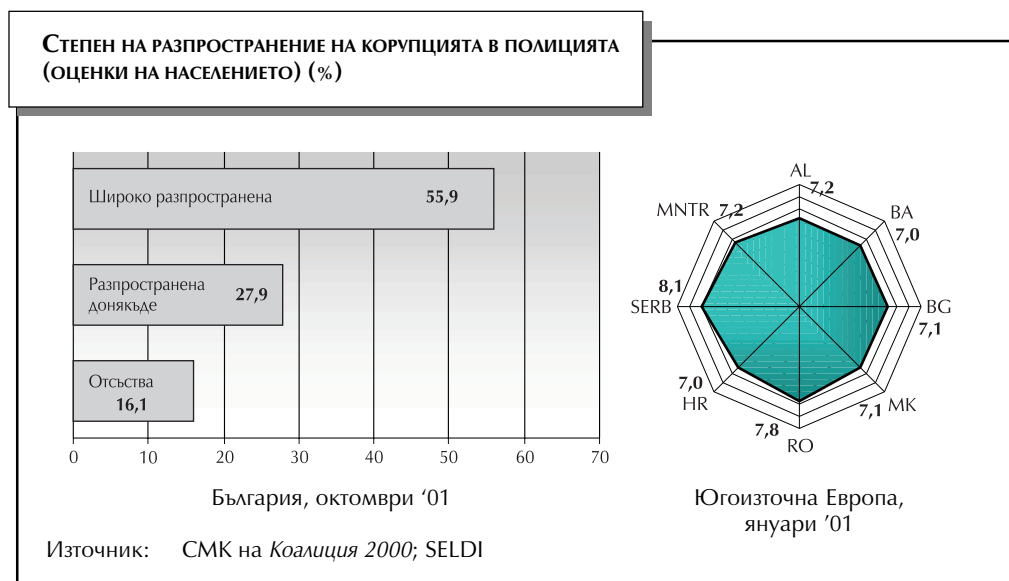


Югоизточна Европа, януари '01

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Забележка: Данните за SELDI са средни стойности, минимална стойност „1“; максимална стойност „4“

- Ролята на полицията



Сред правоприлагащите органи, чиято дейност играе важна роля за функционирането на съдебната система, е **полицията**.

Въвеждането на досъдебното полицейско производство с измененията на НПК, в сила от 1 януари 2000 г., имаше за цел подобряване на наказателната политика на държавата чрез ускоряване и деформализиране на наказателния процес. На българската полиция беше дадено

правомощието да разследва около 80% от престъпленията. Практиката доказва плюсовете и минусите на приетото законодателно решение: през 2000 г. с мнение за съд са предадени на прокуратурата около пет пъти повече дознания отколкото предходната година, като поне пет пъти се съкрати и средното време за разследване на едно престъпление. Същевременно прекалено голям брой полицейски служители - над 10 000, без необходимата правна подготовка, получиха дознателски правомощия, което в определени случаи се отрази на качеството на дознателската работа. От друга страна обаче, с измененията в НПК от 2001 г. вместо решаване на очерталите се проблеми **се засили процесуалният формализъм, който сериозно затрудни работата по полицейското разследване**, лишавайки го от оперативност, бързина и резултатност. Във връзка с това са необходими по-гъвкави законодателни решения за мястото на полицейското разследване и неговия потенциал за реализиране на процесуална икономия при предвиждане на необходимите мерки за подобряване правната подготовка на дознателите.

- Мерки срещу корупцията в системата на МВР

Системата на МВР като цяло има важна роля в противодействието на корупцията в обществото. Допускането и съществуването на корупция вътре в нея обаче, може да компрометира тази нейна роля. Основните задачи в дейността по противодействие на корупцията в министерството са конкретизирани в правителствената *Програма за изпълнение на националната стратегия за противодействие на корупцията*. В краткосрочен план се предвижда прецизиране границите на функционалната отговорност между оперативните звена в Национална служба „Сигурност“, Национална служба за борба с организираната престъпност, Национална служба „Полиция“ и Национална служба „Гранична полиция“, работещи по противодействие на корупцията, с цел елиминирание на дублирането в тяхната дейност.

През 2001 г. МВР даде сериозна заявка за ангажирането си с анти-

корупционните приоритети:

- Завърши реструктурирането на административните служби на МВР съгласно *Закона за администрацията*, девоенизиране на административните служители и регламентиране на статута им съгласно *Закона за държавния служител*. Същевременно е необходимо да продължи работата по **разработване и прилагане на кадрова система за подбор, назначаване и развитие в кариерата на служителите**, която да се базира на обективни критерии и да бъде тясно обвързана с професионалната квалификация и мотивацията (минимално положен трудов стаж, курс за повишаване на квалификацията, издържан изпит и т. н.).
- Изготвен е проект на **Кодекс на етично поведение на полицая**, в който се съдържат правила с антикорупционен ефект. Освен това обаче съществува необходимост от оптимизиране на учебните програми с повишаване мотивацията на служителите. Разработването и прилагането на **обективни критерии за оценка на труда на полицейските служители** също е обективно условие за тяхната мотивация. Процесите на подобряване на организацията на труда в службите на министерството трябва да продължат чрез усъвършенстване на структурата и разработване на адекватни функционални задължения и длъжностни характеристики.
- Съгласно новата структура на министерството на един от заместник-министрите е възложена функцията да координира работата на службите по противодействие на корупцията. В тази насока към Дирекция „Инспекторат“ е сформирано звено с основна задача недопускане на корупция в МВР и изясняване на получените сигнали за корупционни действия.
- Изготвен е **Наръчник по полицейско разследване в помощ на практическата работа на дознателите**. В момента се разработват и два нови наръчника - в помощ на полицая по охрана на обществения ред и за подпомагане на полицейските действия за защита на човешките права.

За успеха на работата по антикорупционните приоритети е необходимо **отваряне на органите на МВР към обществото**, като стилът на секретност и прикритост в работата, който поражда съмнения и условия за корупция, следва да се замени с прозрачност и откритост. Така например в момента жалбите срещу незаконосъобразните действия на полицията се проверяват по вътрешно-ведомствена процедура, което създава предпоставки за прикриване на нарушенията или за липса на обективност при проверките. За преодоляване на тази практика могат да се препоръчат следните решения :

- Да се създадат **отдели за вътрешни разследвания** към специализираните служби и регионалните структури на МВР.
- Да продължи да се прилага принципът на **граждански контрол върху дейността на органите на МВР**.
- Въвеждането на практика за проверка по жалби и сигнали за корупция от **независим орган** като част от външна система за контрол.

Б.2.3. Управление на съдебната система

За ефективното противодействие на корупцията в обществото и вътре в съдебната система е необходимо оптимизиране на нейното управление. Във връзка с това неотложен за решаване проблем е разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт, който определя състава и осъществява организацията ѝ, и на Министерството на правосъдието като орган на изпълнителната власт.

- *Висшият съдебен съвет*

На ВСС са предоставени основните представителни функции в съдебната власт, както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система. В неговата дейност има сериозни недостатъци, някои от които са предопределени от конституционното решение за състава, задълженията и правомощията му. Други обаче подлежат на корекция в рамките на съществуващото конституционно решение. Тези недостатъци най-общо се дължат на непрозрачност (вкл. и по отношение структурите на самата съдебна система), инцидентност, липса на ясни процедури за някои дейности, остарели вътрешни правила за работата му, малък административен капацитет, липса на двупосочна връзка със структурите на съдебната система.

Необходими мерки за институционално укрепване на ВСС

- Развиване на капацитет за осъществяване на функциите по управление на съдебната система - стратегия, финанси, мениджмънт.
- Утвърждаване на публичност и прозрачност в работата му.
- Развиване на капацитета му във връзка с дисциплинарните производства срещу магистрати.
- Изграждане на информационна система за контрол и координация.
- Усъвършенстване на процесите по вземане на решения.
- Създаване на реални и действени взаимоотношения с изпълнителната и законодателната власт.
- Решаване на проблема с административния персонал на ВСС, който е с нормативно неуреден статут и не е част от съдебната администрация; ВСС не разполага със специалисти и структури, които да го подпомагат при изпълнение на ръководните му функции.

В разработения в края на 2001 г. *законопроект за изменение и допълнение на ЗСВ* се предлага усъвършенствана уредба на избора на ВСС, както и на неговите правомощия.

- *Министерство на правосъдието*

Във връзка с необходимата координация по управлението на съдебната система и гарантиране независимостта на съдебната власт е от особена важност да се утвърди модел на взаимодействие и разгра-

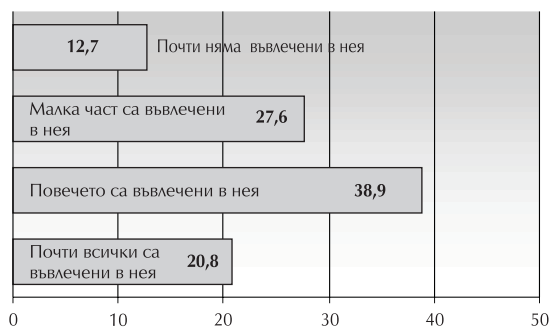
ничаване на съдебната и изпълнителната власт. Укрепването на независимостта на съдебната власт изисква **управленските правомощия на изпълнителната власт**, т. е. на Министерството на правосъдието **по отношение на съдебната система да бъдат ограничени до осигуряване на материалните условия, необходими за ефективното ѝ функциониране**. Те следва да включват управление и поддръжка на сградния фонд, обезпечаване на дейността с материали и оборудване и т. н. Във връзка с това е отправеното предложение от Софийския районен съд да бъде премахнат Инспекторатът към Министерството на правосъдието и в бъдеще контролът за правилното функциониране на съдебната власт да се осъществява не от изпълнителната власт, а от нов, постоянно действащ орган към ВСС, с уреден статут, състав и правомощия в *Закона за съдебната власт*. Предлага се в този орган да се избират висши магистрати, представители на адвокатурата, на обществеността, граждани, избирани от общинските съвети, и т. н.

- *За професионално и недопускащо корупция управление*

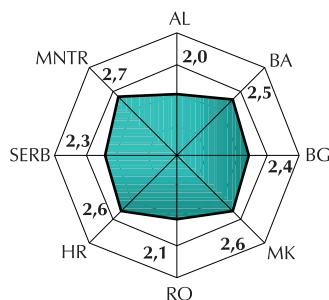
С оглед на поставените проблеми няколко промени през последната година в *Закона за съдебната власт* могат да се оценят като козметични и несъществени. **За подобряване работата на съдебната система са необходими промени за демократизиране на администрирането ѝ**, повишаване отговорността на отделните магистрати, прецизиране на достъпа до магистратската професия на съдията, прокурора и следователя, развитието на квалификацията и засилване на обществения контрол, въвеждане на изборност и мандатност на ръководните длъжности в съдебната система, прецизиране правомощията на ВСС, конкурси за достъп до магистратурата, регламентиране на професионалната квалификация на съдиите, прокурорите и следователите, съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията.

Необходимо е и включването на **мерки, насочени срещу вътрешната корупция**, аналогични с тези при всичките звена в администрацията - прозрачност на доходи, имущество и информация от магистратурата, усъвършенстване на процедурата за дисциплинарни наказания на магистрати и т. н.

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА СТЕПЕНА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА



България, октомври '01



Югоизточна Европа, януари '01

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Забележка: Данните за SELDI са средни стойности, минимална стойност „1“; максимална стойност „4“

Б.2.4. Съдебна администрация

През изминалата година бе отбелязан напредък по редица от приоритетите на реформата в сферата на съдебната администрация.

Данни за реформите в администрацията на 11 пилотни съдилища

- Над 400 съдии и служители преминаха през обучение по съдебно управление.
- Поставено е началото на преустройство на административните помещения за преминаване към обслужване „на едно гише“.
- Инсталирани са повече от 400 нови компютри и друго оборудване.
- Създадена е автоматизирана система за управление на дела, разработена специално за българските съдилища.

Очаква се да заработи **новоразработената електронна автоматизирана система за управление на делата в цялата съдебна система**, представена на първото годишно събрание на Националното сдружение на съдебните служители през ноември 2001 г. Крайно наложително е приемането на нов подзаконов нормативен акт, който да замени остарялата *Наредба № 28/95 г.* на МП и да уреди целия процес на администриране на съдилищата, правата и задълженията на отделните видове съдебни служители, както и на фигурата на съдебния администратор. Длъжности с функциите на съдебен администратор вече са създадени във Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главната прокуратура. Предстои законодателно да се уреди статутът на служителите в администрацията на органите на съдебната власт и на администрацията на ВСС.

За редуциране на ежедневната („малка“) корупция във взаимоотношенията на съдебните служители и гражданите е необходим **нов подход към администрирането на съдилищата**, включващ системи за управление на документацията, на личния състав, на разпределянето на делата по съдии и тяхното движение, автоматизация, информационна база данни за съдиите в България, изграждане на допълнителен институционален капацитет на ВСС, вкл. и чрез създаване на Национален координационен офис по съдебна администрация, обучение, изготвяне на Етичен кодекс на служителите в съдебната система в България и т. н. Подобни проблеми следва да бъдат решени и по отношение на администрациите на следствието и прокуратурата. Всичко това ще доведе до създаване на ясни, прозрачни и логични правила, които улесняват справедливото правораздаване и предотвратяват възможностите за възникване на корупционни практики.

Б.2.5. Независимост и квалификация на магистратите

Постигането на стабилност на институциите, които гарантират върховенство на закона, е немислимо без независима съдебна власт, както е немислима и ефективна борба с корупцията без безприс-

трастни висококвалифицирани и високоморални магистрати.

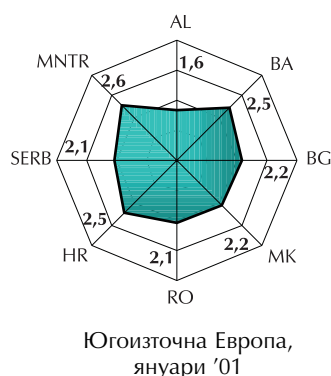
- **По отношение на подбора и назначаване на магистрати** през 2001 година все повече се наложи разбирането за необходимостта от конкурсно начало, основано на критерии, подробно определени в ЗСВ и под ръководството на ВСС. Необходимо е да се въведе и периодична атестация на магистратите, както и при изтичане на срока за несменяемост и при номиниране за повишение в ранг и заплата, в длъжност. Всички решения относно професионалната кариера на магистратите, включително атестирането, трябва да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ. В този смисъл е и *Препоръка №P/94/12* на Комитета на министрите до страните членки на Европейския съюз *относно независимостта, пълноценната изява и ролята на съдиите* от 13 октомври 1994 г.
- **По отношение на подобряване на квалификацията** през изминалата година **Центърът за обучение на магистрати (ЦОМ)** продължи да се развива и си извоюва заслужено място на единствена институция, провеждаща обучение на действащи магистрати. В началото обучението бе фокусирано главно върху съдиите, но през 2001 г. започна и обучение за прокурори, следователи, служители от МП и университетски преподаватели. В програмите за обучение се включват вече и общи курсове по европейско право и институции на ЕС, специализирани курсове по международно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

В бъдеще обучението следва да се ориентира в по-голяма степен и към формиране на устойчиви **антикорупционни нагласи, поведение и морална устойчивост** у магистратите, за което може да допринесе по-тясното сътрудничество на ЦОМ с неправителствени инициативи - *Коалиция 2000, Инициативата за съдебна реформа* и т. н.

Планираните изменения в статута на Центъра - изграждането му

като **самостоятелна институция с гарантирано финансиране от държавата и същевременно запазване на независимостта му**, следва да осигурят приемственост, стабилност, дългосрочно планиране и функциониране съобразно реалните нужди от обучение. В *законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* се предвижда създаване на публична институция за професионално обучение на всички магистрати.

ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДИИТЕ



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Забележка: Данните за SELDI са средни стойности, минимална стойност „1“; максимална стойност „4“

Необходими са обсъждания и публични дискусии преди приемането на законодателни решения за:

- Атестация и механизъм за нейното осъществяване преди придобиване на статут на несменяемост от съдиите, прокурорите и следователите.
- Процедура за понижаване на магистрати, които нямат необходимите качества за изпълнение на професионалните им задължения.
- Назначаване на младши съдии и прокурори в районни прокуратури и на следователи след конкурс.
- Правна рамка на квалификацията и последиците ѝ за развитието на магистратите в служебната йерархия.