

Б. РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Общите цели на съдебната реформа - **да се създадат условия за бързо и ефикасно санкциониране на корупционните действия и да се изключат възможностите за корупция в съдебната система**, са непосредствено свързани със степента на независимост и стабилност на съдебната власт, на професионализъм и доверие в съдебната система. Тези общи цели определят **приоритетите на реформата** - усъвършенстване на правната основа на реформата в сферата на материалните и процесуалните закони (законодателна реформа в тесен смисъл), обучение и квалификация на съдии, прокурори и следователи и реформа на съдебната администрация. Разбирането за необходимостта от съдебна реформа и нейните приоритети се споделя от *Инициативата за съдебна реформа в България*, която обединява усилията на осем неправителствени, представители на държавни и международни институции по модела на *Коалиция 2000*. Разработеният и одобрен на Обществено-политически форум през май 2000 г. консенсусен документ - Програма за развитие на съдебната реформа, съдържа насоките на действие и конкретни предложения в рамките на очертаните приоритети.

Важна промяна в тази сфера през изтеклата година е все по-широкото признаване на необходимостта от съдебна реформа на висше държавно равнище. По силата на обективните тенденции в развитието на съдебната власт и под гражданския натиск, включително от страна на професионалните сдружения на магистратите, изпълнителната власт, отхвърляща доскоро дори понятието реформа, приложено към съдебната система, признава неефективността на сегашната съдебна администрация, проблемите в правораздаването, в подготовката и подбора на кадри. В резултат на това виждане през октомври т.г. бе изготвен *законопроект за изменение и допълнение в Закона за съдебната власт* по инициатива на Министерство на правосъдието и неправителствени организации. В предложенията за изменение на устройствения за съдебната власт закон се предвижда въвеждането на конкурсното начало като основен принцип при назначаването на магистрати, по нов начин се решава въпросът за квалификацията на магистратите, установява се статут на магистратите по подобие на този на държавните служители, предвиждат се мерки за институционалното укрепване на Висшия съдебен съвет и за по-добрата му координация с Министерство на правосъдието.

Б.1. Правна основа на съдебната реформа

Б.1.1. Наказателно право и процес

Законодателството в сферата на наказателното право и процес има пряко отношение към проблема за корупцията. То продължава да се развива, макар и все още „на парче“, в посока към **установяване на наказания, адекватни на съвременните форми на престъпност, в**

т.ч. и корупция, и към осигуряване на по-бързо и ефективно правораздаване.

- През 2000 г. бяха приети **два закона за изменение на Наказателния кодекс. Първият**, в сила от 21 март 2000 г., **предвиди засилване на наказателните мерки в сфери, които много често са белязани от корупционни действия.** Това се отнася до мерките за борба с наркотрафика, инкриминирането на нови, тежко-наказуеми състави - склоняване или принуда към употреба на наркотици, засилване на санкциите и разширяване на съставите на престъпления, свързани с отнемане на автомобили и контрабандата, а от друга страна, замяна на наказанието лишаване от свобода с глоба за престъпленията клевета и обида, като деянията се преследват само по тъжба на пострадалия. **Вторият закон** за изменение на Наказателния кодекс, в сила от 27 юни 2000 г., **увеличава наказанията за подкупи.** Предвидени са квалифицирани състави и наказателна отговорност за длъжностни лица. Инкриминирани са и две нови деяния - обещаване и предлагане на подкуп. За престъпление е обявено деянието на длъжностно лице, което поиска или се съгласи да получи подкуп. Разширен бе и обхватът на всякакви случаи на активен подкуп на чужди длъжностни лица и извън осъществяването на международна търговска дейност. Инкриминирано бе и обещаването и предлагането на подкуп на чужди длъжностни лица. Подобрена е редакцията на състава на престъплението провокация към подкуп.

С последните изменения в НК сравнително по-пълно са обхванати основните форми на корупционно поведение, но резултатите от борбата с най-тежките форми на корупция все още не са задоволителни. Предвид трудната доказуемост на престъпленията, свързани с корупция, **наказателноправните мерки следва да продължат да се развиват.** Те не се свеждат само до санкциониране на виновните лица, но следва да играят определена роля в превенцията на корупционните поведения - възпираща, както и възпитателна роля за установяване на нетърпимост към корупцията от страна на обществото. **Усъвършенстването на правната уредба на престъплението подкуп**, възприемано като синоним на корупция, **изисква промени в следните няколко насоки:** 1. Диференциация на отговорността за подкуп с оглед субекта на престъпление - кръгът на лицата, възможни субекти на подкупи е разширен от Наказателната конвенция за корупцията на СЕ, подписана, но все още нератифицирана от България. Така, биха могли да се предвидят квалифицирани състави за пасивен подкуп, когато той е извършен от лица от системата на съдебната власт, както и да се инкриминира подкупа, когато се отнася до общински съветници и т.н. 2. Инкриминиране на „търговия с влияние“, предхождано от създаване на съответна законодателна основа на лобирането. 3. Още по-голямо разширяване на кръга на субектите на пасивен подкуп. 4. Декриминализиране на престъплението „провокация към подкуп“ в случаите, когато то има за цел изобличаване на корумпирани длъжностни лица.

Важен въпрос, който предстои да бъде решен при евентуална бъдеща промяна на наказателноправната уредба на корупцията, е свързан с **имунитета срещу наказателно преследване**, с който разполагат по силата на Конституцията депутатите и магистратите.

В по-дългосрочна перспектива се очертава необходимостта от нов **Наказателен кодекс, разработен на основата на цялостна концепция** за новата наказателна политика и утвърдена стратегия за контрол над съвременните форми на престъпност.

- **Измененията в Наказателно-процесуалния кодекс**, в сила от 1 януари 2000 г., бяха насочени към превръщане на съдебната фаза в център на наказателния процес за сметка на предварителното производство, което поради непубличния си характер се смята за по-предразполагащо към корупционни практики. Засилен бе съдебният контрол върху мерките за неотклонение и на други мерки, засягащи правата на човека. Въведен бе институтът на „споразумението“ относно размера на наказанието между обвинението и защитата, одобрено от съда, като по-гъвкав процесуален способ за по-бърза реализация на наказателното преследване и за избягване на корупционни действия в отношенията обвиняеми-магистрати.

За краткото действие от влизането си в сила новите разпоредби на НПК породиха противоречиви реакции сред магистратите. От страна на прокуратурата се изразяват резерви относно ефективността на новите законодателни решения и критики срещу някои от тях, сред които обхвата на полицейското производство, лишаване от доказателствена сила на действията на следователите, стесняване на прокурорските правомощия и съдебния контрол върху правомощието на прокурора да прекратява наказателния процес, да прекъсва изпълнението на наказанието „лишаване от свобода“. Застъпват се и отделни тези, че с измененията в НПК вместо да се ускори, се забавя развитието на делата, че корупцията се е пренесла в съда. Представителите на съда отстояват позицията за запазване на съдебния контрол върху действия, извършвани при предварителното разследване, като белег на съвременния състезателен наказателен процес, за публичния процес като най-добрата защита на правата на гражданите. Очевидна е необходимостта да се направи комплексна оценка на причините за неефикасното функциониране на някои от спорните институти, както и обективен анализ на практиката, която най-вярно утвърждава или отхвърля дадено решение.

Паралелно с това е необходимо да се изработи дългосрочна концепция, която да залегне в основата на **нов НПК, създаващ условия за публичност и прозрачност на наказателното правораздаване, за бързо и евтино наказване на деяния с по-ниска степен на обществена опасност и за ускоряване на процедурата за тежките престъпления, сред които попадат и проявните форми на корупция.** Новият НПК се нуждае от по-прецизна структура, която да включи проблематиката за специалните разузнавателни средства, от унифицирана съвременна терминология, от промени в доказателственото право с акцент върху гаранциите срещу произвол при събирането на доказателства и т.н.

Б.1.2. Гражданско и административно право и процес

- Развитието на гражданското законодателство, вкл. и административното, макар не винаги да засяга пряко корупцията, може да създаде благоприятни или неблагоприятни условия за

нейното проявление. Многократните изменения в съществуващите закони и множеството нови закони, които не винаги са синхронизирани и водят към **противоречиви резултати от правоприлагането могат да благоприятстват прояви на корупция** особено в случаите, когато частният интерес се преплита с властническите правомощия на държавен орган. Затова е необходимо приемането на законодателство, което свежда до минимум тези възможности.

В областта на вещното право внимание заслужава приетият през 2000 г. *Закон за кадастъра и имотния регистър*, който влиза в сила от 1 януари 2001 г. Очаква се това да бъде важна стъпка към преминаване от „персонална“ система на вписване към „реална“ система, с цел създаване на действителни гаранции за сигурност при сделките с недвижими имоти - една сфера, доминирана от значителни измами и злоупотреби.

През 2000 г. бяха приети изменения в Търговския закон, които все още не са влезли в сила. Една от разпоредбите, свързана с **очаквано подобряване качеството на правораздаването и с антикорупционен ефект върху него** е новата разпоредба на чл.613Б. Тя предвижда възможност за касационно обжалване на решенията в производството по несъстоятелност и на прекратяващите това производство по несъстоятелност, което ще предотврати оформяне на регионални практики по делата за несъстоятелност и решаването им по конюнктурни, местни съображения. Така ще се осигури възможност по този вид дела Върховният касационен съд да осъществява конституционното си правомощие на върховен контрол за правилно приложение на закона.

Приемането на разработения от експертна група на Центъра за изследване на демокрацията *законопроект за електронния документ и електронния подпис*, приет за разглеждане в Народното събрание през октомври т.г., ще засили сигурността и бързината на сделките, 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 стеснило до минимум възможностите за искане и предлагане на подкупи.

С приетия *Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия*, в сила от 3 юли 1999 г. за пръв път се въвежда законова регламентация на този вид отношения. В началото на неговото приложение изпъкват някои проблеми, които следва бързо да бъдат решени. Законът предвижда възможността чрез иск да се търси колективната защита на пострадали потребители, т. нар. „class action“, но в ГПК все още няма специална уредба на такива иски производства. Налага се съществената непълнота да бъде преодоляна чрез законодателна промяна.

- Приетите през 1999 г. изменения в *Гражданския процесуален кодекс* съдържат разпоредби за гарантиране безпристрастността на съда, за намаляване на възможностите за отлагане на делата, за диференциране на бързи производства, за съкращаване на производството по несъстоятелност в две съдебни инстанции. За

периода на своето действие те не доведоха до чувствително ускоряване на съдебните процедури. Налага се **необходимостта от следващи законодателни промени в тази насока, за да се пресекат възможностите за умишлено протакане на делата и злоупотреби с процесуални права**, а оттам - и за стимулиране на корупция.

- Съдебното изпълнение е тази част от гражданския процес, с която приключва един гражданскоправен спор, а тя е най-малко реформирана. Тромавият и неефективен, нередко корумпиран, изпълнителен процес обезсмисля всички усилия, полагани за подобряване на правораздаването. Наложително е приемането на **законодателни изменения, чрез които да се сведат до минимум възможностите за безкрайно протакане на изпълнителното производство** и да се създадат повече гаранции за кредитора.
- **Уредбата на административния процес** се съдържа в няколко нормативни акта - Закона за административното производство (ЗАП), Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), и отделни разпоредби на Данъчно-процесуалния кодекс (ДПК), в Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ), в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), като се препраща и към ГПК. Тези нормативни актове са приемани по различно време, при различна социално-икономическа обстановка и между тях липсва синхрон, а понякога се констатира и сериозни противоречия. Липсата на единна административно-процесуална уредба затруднява както гражданите и административните органи, така и съдилищата. **Наложително е приемането на Административно-процесуален кодекс**, който да обедини и систематизира отделните административни производства. В него трябва да намерят решение следните въпроси: да се създадат правни критерии за това, кои административни актове са изключени от съдебен контрол; да се гарантира равенството на страните пред съда при събирането на доказателства; да се създадат правни гаранции за изпълнение на съдебните решения от страна на административните органи (чрез по-ефикасна система от глоби и други санкции) и др.

Б.2. Реформа в организацията на съдебната власт. Квалификация на магистратите

Съдебната реформа не може да се осъществи само със законодателни промени. За консолидиране на независимостта на съдебната власт са необходими промени в самата организация на съдебната власт, модернизиране на организацията на работа на съдилищата, прокуратурата и следствените служби, прецизен подбор на магистратите и повишаване на професионалната квалификация на съдиите, прокурорите и следователите, обучение на съдебния персонал, финансова обезпеченост.

Като орган, който определя състава и осъществява организацията на съдебната власт, **Висшият съдебен съвет (ВСС) има нужда от фундаментално институционално укрепване, от стратегия за решаване на следните изключително важни за борбата срещу корупцията въпроси:**

- разработване и приемане на прозрачни критерии за назначаване, повишаване и налагане на административни наказания/

мерки спрямо съдиите, прокурорите и следователите;

- разработване на система за контрол и стандарти на професионално поведение за всички магистрати, включително чрез усъвършенстване на процедурата за снемане на имунитета срещу наказателното преследване в случаите, когато това е необходимо;

- създаване на специализирано звено, което да води разследване на случаите на корупция във всички звена на системата.

Същевременно приетият на 27 април 2000 г. Закон за изменение на Закона за съдебната власт съдържа едно отстъпление от целите на реформата, тъй като бе отнета възможността на членовете на Висшия съдебен съвет да предлагат възбуждане на дисциплинарно производство. Такава възможност бе запазена в намален обем за членовете на ВСС по право - председателят на ВКС за съдиите от ВКС и апелативните съдилища, председателят на ВАС за съдиите от ВАС и главният прокурор - за всички прокурори и следователи. С приемането на закона бяха прекратени заварените дисциплинарни производства срещу магистрати.

Наложително е да бъде изменен и допълнен Законът за съдебната власт, с което да се създадат предпоставки за постигане на редица от целите на реформата.

- **Администрацията на съдебната власт** е неоправдано пренебрегната при извършването на съдебната реформа и **продължава да е организирана върху остарели принципи, да работи по начин и в условия, които подхранват корупционни отношения** между нея и гражданите. Липсват съответни подзаконовни регламентации за работата на администрацията в съда, прокуратурата и следствието. Водят се множество регистри - основно на ръка, условията на работа са примитивни, което затруднява получаването на справки от гражданите и адвокатите, благоприятства подкупите. Сега действащата Наредба №28/95 за функциите на служителите в помощните звена и канцеларии на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища не отразява необходимостта от модернизиране и оптимизиране на съдебната администрация и нейната дейност. Разработеният от Министерство на правосъдието проект за изменение на наредбата все още не е приет.
- Работи се по концепция за **автоматизиране на административната дейност в съдебната система**, която би следвало да доведе до: изготвяне на единен съвместим продукт за деловодно обработване на книгата, постъпващи в отделните звена на системата; въвеждане на единен програмен продукт за статистически данни на всички нива на системата, свързване на информационните системи на отделните съдилища помежду им и с тези на други институции, за обмен и потребление на данни (например, между службите по вписванията и данъчните служби и кадастъра).
- По отношение на обучението на магистрати **успешно започна работа Центърът за обучение на магистрати**, създаден през април 1999 г. като неправителствена организация. С предстоящите промени в ЗСВ следва да се уреди статутът на обучението, както и ангажираността на Министерство на правосъдието с него. Необходимо е да се предприемат действия и за подготовката и

обучението на съдебния персонал.

Развитието на съдебната реформа трябва да отговори най-пълно на обществените потребности от нова правна регулация и от организационни промени, съобразени с новите социални и икономически промени в страната и насочени към постигане на правна стабилност и доверие в съдебната система.