

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

10 ГОДИНИ

ИНСПЕКТОРАТ

КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ



2008 – 2018

ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И РОЛЯТА НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВСС



Даниел Вълчев

Професор в ЮФ на СУ

*Ръководител на катедра
„Теория и история на държавата и правото“*

В рамките на този материал ще представя аргументи в подкрепа на три тези.

Първата теза е, че корупцията е един от най-тежките проблеми на българското общество, а преодоляването на корупцията в органите на съдебната власт е условие за успешно справяне с проблема в останалите обществени сфери. У нас засиленото говорене по темата не успява да прерасне в системни и целенасочени усилия.

Втората теза е, че има две основни форми на борба с корупцията - чрез усилване на наказателната репресия и чрез цялостна система за превенция на корупцията. Без да се подценява значението на наказанието (и особено на неговата предупредително-възпираща функция), следва да се има предвид, че основните усилия следва да се насочат към техниките за превенция.

Третата теза е, че Инспекторатът към ВСС има капацитет да се развие като един от важните органи в системата за превенция на корупцията в органите на съдебната власт. В този контекст могат да бъдат направени и някои предложения за развитие на неговите правомощия и отговорности.

1. Значение на проблема

1.1. Няма съмнение, че корупцията е един от най-болезнените проблеми, пред които са изправени българското общество и българската държава, а с последиците от този проблем живеят на практика всички български граждани. Истински и аргументиран разтвор за корупцията в България обаче практически отсъства. Говоренето по тази тема се изостря по време на предизборна кампания

и в началото на мандата на всяко ново управление, като става особено интензивно около обявяването на поредния Доклад на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка. Темата за корупцията безспорно има силен политически заряд, но у нас тя най-често се изчерпва с прехвърляне на отговорността, с посочване на виновник от противников,, политически лагер и/или е обещания за радикална промяна. Скоро след това се прави уточнение че тази промяна ще отнеме години, а случването и е под условие да се събере конституционни. мнозинство в Народното събрание или да се произведат избори за Велико Народно събрание, което да промени Конституцията. Без да се омаловажава значението и необходимостта от по-дълбоки промени в статута на институциите с правомощия в областта на превенцията и противодействието на корупцията и в правилата, по които те функционират, световният опит показва недвусмислено, че добре насочените и навременни, макар и по-малки стъпки, биха могли да постигнат съществен резултат. През последните месеци темата за противодействието на корупцията се сведе до това кой следва да назначава ръководителя на бъдещия единен антикорупционен орган и с лансирането на „авангардни" наказателноправни идеи като тази за отпадане с обратна сила на давността за престъпления, свързани с осъществяването на приватизационни сделки.

Корупцията, разбираана най-общо *като всяко използване на служебно положение за набавяне на облага, която не се следва*, безспорно руши основите на държавността и силно разколебава доверието в сфек-гвността и предвидимостта на правния ред. Тя влошава инвестиционния климат и изкривява регулациите и пазарната логика и така става една от основните пречки пред икономическото развитие, а оттам и пред подобряването на качеството на живот на българските граждани.

България има тежък системен проблем с корупцията, с който тя не успява да се справи. Според данните на „Прозрачност без граници" индексът на възприятие на корупцията за 2016 г. на България е 41. което я поставя на 75 място от 176 изследвани държави¹. Стойността на индекса нарежда България сред страните със сериозен проблем с корупцията (с оценка под 50). В една група с България (със същия индекс) са например Кувейт, Тунис и Турция. Всички държави членки на ЕС са с по-добър индекс от България (средната стойност на индекса за възприятие на корупцията в ЕС е 65 - от 100). Само две години по-рано с еднакъв индекс като България са били и държави като Италия. Гърция и Румъния. С индекс под 50, т.с. със сериозен проблем с корупцията съгласно

1. https://www.transparency.org/feature/corruption_perception_index_2016

методологията на „Прозрачност без граници“, в ЕС са само 6 държави, като една част от тях (например Румъния и Италия) имат тенденция за подобрене.

Следва да се подчертае, че реалните размери на корупцията надхвърлят данните на официалната статистика. От една страна, голяма част от случаите на корупция изобщо не се регистрират. По различни причини мнозинството граждани също не са склонни да съобщават, когато са били обект на корупционно поведение. Това е особено вярно за корупцията в органите на МВР и на съдебната власт, които именно трябва да регистрират и проверяват или да разследват и да налагат наказание за тези деяния.

1.2. *Органите на съдебната власт* са отговорни съобразно своите правомощия да гарантират върховенството на закона и спазването на правата на гражданите. Корупцията в тази система отнема възможността на гражданите да получат защита на своите права и законни интереси. Това са органите, в които те трябва да имат най-голямо доверие и към които да могат да се обърнат, когато търсят справедливост.

Органите на съдебната власт са и тези, които трябва да разследват, да повдигат и поддържат обвинение и да налагат наказание на лица, извършили корупционни престъпления, от всички сфери, в това число на лица с имунитет и на висши държавни служители, както и на представители на самите органи на съдебната власт. Затова въпросът за превенцията на корупцията по отношение на работещите в тази система следва да се постави приоритетно и с особена острота.

2. Наказателна репресия и превенция на корупцията

2.1. Добре известно е, че *наказателната репресия* не може да се счита за панацея в борбата с корупцията, нито пък че основни индикатори за ефективността на антикорупционната политика трябва да бъдат резултатите от наказателното преследване („х броя лица в затвора“). Наистина, тези индикатори са по-релефни и звучат обществено приемливо, защото това са тъкмо резултатите, които очакват българските граждани (а и ЕК, ако се съди от докладите по Механизма за сътрудничество и проверка). Затова и повечето стратегически документи в тази област не успяват да преодолеят изкушението да задоволят тези очаквания, поставяйки акцент върху наказателноправните средства за противодействие на корупцията.

Няма спор, че ефективното наказателно преследване е ключов елемент на всяка система от антикорупционни мерки и инструменти. Липсата на резултати от разследването и наказването на корупционните престъпления, особено когато извършителите са висши държавни служители, членове на правителството, лица с

имунитет, в това число служители в съдебната система. засилват усещането за липса на справедливост, за безнаказаност и за привилегировано положение пред закона на едни граждани спрямо други. Еднаквото прилагане на закона спрямо всички, независимо от политическата принадлежност или служебното положение, пряко влияе върху чувството за справедливост на българските граждани. Въпреки това, единствено добре развитата система от мерки за превенция е тази, която има потенциала да постигне трайни резултати и в дългосрочен план да доведе до промяна на мисленето и отношението към правния ред.

През последните години се забелязва подчертан наказателен уклон и открояваща се тенденция към разширяване и засилване на наказателната репресия посредством предвиждане на по-тежки и по-големи по размер на наказания. Повишените и често нереалистични очаквания на обществото към наказателното правораздаване са разбираеми, доколкото те отразяват човешката потребност за справедливост и възмездие. Поради това политическото изкушение да се задоволи (поне на хартия) тази потребност е голямо. От друга страна, криминализирането на все по-широк кръг противоправни деяния отразява в някаква степен провала на административния контрол и безсилието (или нежеланието) на компетентните държавни органи да се справят с тях чрез форми на въздействие, различни от наказателното преследване.

Такъв подход не съответства на достиженията на наказателноправната наука и на съвременните разбирания за наказателна политика, осмисляща наказателната репресия като крайна, извънредна форма на държавна принуда при извършване на посегателства с особено висока степен на обществена опасност или в случаите, когато останалите форми на държавна принуда са се оказали неефективни. В това отношение българският Наказателен кодекс се нуждае от нова философия и преосмисляне на редица негови положения.

Действащият Наказателен кодекс е приет през 1968 г. при действието на други обществено-политически и социално-икономически условия и отразява друга концепция за наказателното право и неговата роля. За тези 49 години той е изменен и допълнен 99 пъти или средно по два пъти годишно. По-големият проблем обаче е, че в опит да догони динамичното развитие на обществените отношения, да отговори на международните стандарти в наказателното правораздаване, да инкорпорира изискванията на европейското законодателство, където успешно, където не толкова успешно, в Наказателния кодекс бяха правени редица промени „на парче“. В резултат на това към настоящия момент в Кодекса „съжителстват“ редица изгубили значението си („мъртви“) състави с такива, отразяващи нови форми на престъпна дейност. Включването на част от новите

състави е резултат не на задълбочен анализ на обществените отношения и на степента на обществена опасност на посегателствата върху тях, а е направено по-скоро като отговор на натрупано в обществото напрежение по повод конкретни казуси и очакванията на обществото за строго наказване на извършителите. Всичко това води до нарушаване на вътрешната логика на разпоредбите, несъгласуваност и загуба на баланса между престъпните състави съобразно степента на важност на обществените отношения и тежестта на посегателството.

Специално по отношение на наказателноправната уредба в областта на корупционните престъпления следва да се подчертае, че тя е в голяма степен хармонизирана и съдържа уредба на всички основни корупционни престъпления, като в много отношения предвижда по-строг режим от изисквания съгласно международния стандарт. Наказателното законодателство създава достатъчно добра основа за преследване и наказване на случаите на корупция, включително тази по високите етажи на властта, в МВР и в органите на съдебната власт. Наред с това, не може законодателните промени да бъдат цел сами по себе си и да се посочват като мярка в антикорупционните стратегии. Като всеки резултат от човешка дейност и разпоредбите на Наказателния кодекс сигурно могат да бъдат усъвършенствани, но това няма да доведе до принципно различно състояние.

Разговорът за промяна на институционалния модел за разработване и прилагане на антикорупционната политика безспорно също е важен. Но нито големият брой органи, нито създаването на единен мегаорган сами по себе си са достатъчни за постигането на трайни антикорупционни резултати. В момента институционалната система за превенция и противодействие на корупцията в България включва различни органи и структури, чиито брой значително надминава броя на подобни органи и структури в редица държави членки на ЕС. Някои от тези органи и структури имат дублиращи се функции, което няма как да не се отрази върху качеството на тяхната дейност. Други пък имат скромни или твърде формални правомощия, поради което и резултатите са незадоволителни, а контролите - лесно преодолими.

Трябва да се държи сметка обаче, че и натоварването на идеята за създаване на единен мегаорган за борба с корупцията със свръх очаквания може да се сблъска със същото разочарование. Вярно е, че в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка ЕК нееднократно е поставяла това изискване към България. Вярно е също, че Комисията в Доклада за борбата с корупцията признава, че има държави, които са създали единен орган и постигат сериозни резултати, както и други, в които няма такъв орган, и пак постигат значим напредък. Което връща темата отново към хората, които прилагат правилата. Разбира се, в публичното пространство са представени немалко разумни идеи за

усъвършенстване на състава, структурата и правомощията на органите за превенция и противодействие на корупцията, които заслужават подкрепа. Такива има и в проекта на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Това, което се пропуска обаче, е, че и наказателноправните мерки, и антикорупционният закон (смисълът на този закон е единствено да осветли имуществото на лицата, които са в корупционен риск, и по този начин те да не могат, дори да откраднат, да изхарчат откраднатото, а когато се установи имущество, което е неправомерно придобито, съответно то да им бъде отнето) са насочени към борба с последиците от корупционното поведение. А те (въпреки своето предупредително-възпиращо въздействие) никъде самостоятелно не са довели до ефективни и трайни резултати.

2.2. Подходите за *превенция и ограничаване на корупцията* най-общо могат да бъдат обособени в три основни групи. Във всяка от тези групи присъстват различни техники на въздействие, по-голямата част от които са приложими и по отношение на органите на съдебната власт.

А) На първо място, това са *механизми и мерки за осигуряване на публичност и прозрачност на системите*. Няма съмнение, че колкото по-скрита от гражданите, по-непрозрачна и откъсната от обществения контрол е дейността на един орган, толкова по-голяма е вероятността да се зародят нерегламентирани и недопустими форми на влияние върху неговата дейност, в това число и корупционно поведение. За повишаване на публичността и прозрачността в съдебната система (разбира се, доколкото това няма да повлияе върху ефективността на тяхната работа и защитата на правата и законните интереси на гражданите) би могло да се мисли върху в няколко посоки:

- *Създаване на повече публични регистри и електронни системи с информация за дейността на съответните органи*. Много е важно да се подчертае, че наличието на информационни масиви с публичен достъп е важно, но още по-важно е те да бъдат своевременно актуализирани и попълвани с данни. В органите на съдебната система информацията, която е публично достъпна, е малко, с твърде дълга периодичност на обновяване и обикновено се публикува със закъснение. Поради несвързаност на отделните регистри и прилагане на различни критерии за обработване и класифициране на данните често са налице разминавания в статистическата информация и, с малки изключения, гражданите нямат възможност да следят работата на съответния орган.

- *Развитие на електронното правосъдие и въвеждане на повече електронни автоматизирани системи в дейността на съответния орган*. Това означава да се намали броят на операциите, дейностите и процесите, които са „на ръчно

управление", т.е. да зависят от автономната преценка на някой служител и да бъде невъзможно да се случат без намеса на неговата воля. Разбира се, когато говорим за органи на съдебната власт, става въпрос преди всичко за онези дейности, които имат административен, а не правораздавателен (в тесен смисъл) характер.

- *Въвеждане и последователно прилагане (където това е възможно) на принципа на взаимния и йерархичния контрол* (в Германия е известен като „принцип на многото очи“). Това означава да се предпочита екипния подход пред индивидуалната работа и никое действие да не може да бъде извършено и окончателни последици от само един човек и то без последващ контрол. Наред с това, този принцип предполага и съотговорност между лицето, което е извършило действието, и всички, които е трябвало да упражняват контрол. По отношение на органите на съдебната власт това е възможно най-вече по отношение на различни административни дейности и упражняването на правомощията на административните ръководители.

Б) Друга важна задача е *премахването на т.нар. „тесни места“* това са слаби места в законодателството, които създават риск от корупционно поведение. Такива могат да бъдат правила, даващи твърде широк диапазон (дискреция) за вземане на решение дали, кога, спрямо кого и как да се предприемат действия, необвързването на дейността с никакви срокове или напротив, предвиждане на необосновано кратки срокове, невъзможността за оспорване на решението и др. Типичен пример в това отношение е проблемът с неравномерната натовареност на магистратите и по-специално свръх натовареността на отделни магистратури. Някои от насоките, в които следва да се предприемат мерки във връзка с тази област на въздействие, са следните:

- *Намиране на трайно решение на въпроса с неравномерната натовареност на магистратите.* Това създава поне две групи проблеми. От една страна, тя се отразява на качеството на работата на магистратите и на постановяваните от тях актове. От друга страна, значително нарастват шансовете за упражняване на корупционен натиск, което в дейността на прокуратурата се изразява във възможност за избор от страна на прокурора кои дела да разгледа приоритетно, дали да забави или да придвижи по-бързо определено дело и т.н. Ключовата мярка за този проблем е разработването на нова наказателна политика и освобождаване на наказателното правораздаване от посегателства с ниска степен на обществена опасност. Разбира се, мерки като разработването на норма на натовареност на магистратите, отчитаща и тежестта и сложността на делата, промени и подсъдността и др. имат своето значение, но те не могат да доведат до трайно решение.

- *Усъвършенстване на системата за случайно разпределение на делата.* Необходими са действия за премахване на някаква възможност за външно манипулиране на системата и възстановяване на доверието в нея. Отделен е въпросът, че случайното разпределение на делата не само е в известно противоречие с принципа на специализацията, чието значение не бива да се пренебрегва. Случайното разпределение на делата замъглява личната отговорност на административния ръководител, като я замества с анонимността на софтуера.

- *Преосмисляне на продължителността на сроковете за приключване на разследването в случаите на дела с фактическа и правна сложност.* Разследването на корупционните престъпления безспорно представлява по-голяма сложност, поради което спазването на уредените в Наказателно-процесуалния кодекс срокове поставят сериозни предизвикателства пред разследващите органи и прокуратурата. От една страна, това може да доведе до „претупване“ на разследването и събиране на недостатъчно или негодни доказателства, които да подкрепят обвинението. От друга страна, не е изключено „недостатъчният“ срок за провеждане на разследването да се използва като оправдание за прекратяване на досъдебното производство срещу определени лица. Това поставя най-малкото въпроса за преглед на законово установените срокове и евентуалната им диференциация в оглед сложността на делото.

В) Не на последно място, държавната политика за превенция на корупцията в органите на съдебната власт следва да бъде насочена към *установяване и стриктно прилагане на високи стандарти за почтеност* както на административните ръководители, така и на служителите в тези системи. В тази връзка би могло да се мисли в следните няколко посоки:

- *Разработване на подробни правила за професионална етика*, въвеждащи по-високи стандарти за подготвеност на служителите, съответстващи на по-високата отговорност на тяхната служба. В съдебната система и сега действат правила за професионална етика. В по-голямата си част обаче те съдържат твърде общи, бланкетни изисквания, които дават възможност за доста „гъвкава“ преценка на конкретното поведение.

- *Въвеждане на методология за оценка на риска от корупционно поведение чрез прилагане на подробна система от индикатори* определени типове поведение и поведенчески сигнали, които създават съмнение, без да представляват доказателство за корупционно поведение „червена/рискова зона“. Подобни методики се прилагат от много държави в почти всички сектори с повишен корупционен риск. Тези „сигнали“ не са основание за предприемане на конкретни действия освен ако извършеното само по себе си не е нарушение, но наличието им дава повод за поставяне на лицето под особено внимание или за извършване на проверка. Възможните индикатори са разнообразни, но най-общо те биха могли да се обособят в няколко категории:

- Индикатори в процеса на работата напр. вземане на различно решение по еднотипни въпроси (казуси); различна оценка на фактите - подценяване на едни факти и даване на тежест на други с оглед постигане и аргументиране на определено решение; вземане на страна в полза на трето лице по въпроси, които не се включват в службата („ходатайство“); много бързо или много бавно (в сравнение с обичайното темпо) обработване на даден казус.

- Индикатори, свързани с осъществяването на външни контакти-напр. чести „служебни“ пътувания до определени места без посочване на разумна причина за това; нерегламентирани срещи с „оперативно интересни лица“, обвиняеми, подсъдими, независимо дали в конкретния случай е налице конфликт на интереси в тесен смисъл на думата.

- Индикатори в поведението - напр. внезапна необяснима промяна в отношението и поведението спрямо колегите или ръководителите; атипично, необяснимо поведение (в някои държави подобни индикатори са дори честото вземане на работа за вкъщи и явяването в службата по време на отпуск по болест); внезапна, необоснована промяна в стила на живот - демонстриране на символи на статус; парадиране с контакти; приемане на по-благоприятни условия при сключване на сделки; изненадващ интерес към решаването на въпрос, който не спада в кръга на службата или функцията; лични или семейни проблеми или наличие на факти, които могат да се използват за поставяне в зависимост.

- Индикатори при организацията на работата - напр. концентрация на задължения само върху едно лице, особено когато това е станало по негово желание; разглеждане на казуси, свързани с конкретен субект, само от един магистрат.

- Въвеждане на оценка на интегритета. Това означава, на първо място, включване на оценка за почтеност и податливост на корупция при провеждане на конкурсите за първоначално постъпване на служба. Подобни критерии трябва да залегнат и в методологията за извършването на редовната атестация. Възможните начини да бъде направена оценка на интегритета са разнообразни.

3. Създаването на Инспектората към ВСС и мястото му в превенцията и противодействието на корупцията в съдебната власт

3.1. В основата на Инспектората към ВСС стои идеята за създаване на орган с контролни правомощия по отношение на органите на съдебната власт, който да бъде едновременно до статъчно близо до проблемите на съдебната система, но в същото време да не засяга независимостта на магистратите при осъществяването на техните функции. Инспекторатът към ВСС се създаде с промяна в Конституцията на Република България през 2007 г. Както нееднократно е отбелязвано, той е едновременно структура към ВСС, но наред с това е замислен като самостоятелен орган с висока степен на независимост - както от законодателната и изпълнителната власт, така и от други, включително неинституционални, фактори. Така, въпреки че формално е „към“ Висшия съдебен съвет, Инспекторатът е предвиден да бъде външен за неговата структура. Проявление на това в някаква степен двойствено положение на Инспектората е уредбата на процедурата за избор на тавния инспектор и на инспекторите от Народното събрание. Същевременно позиционирането му в рамките на съдебната система, т.е. като вътрешен за нея орган, част от конституционната и рамка, предполага по-сфективно осъществяване на функциите но набавяне на информация за осъществяване на дисциплинарните, организационните и кадровите правомощия на Висшия съдебен съвет и осигуряването на безпристрастен поглед върху функционирането на съдебната власт.

От създаването си до днес Инспекторатът към ВСС претърпя значителна промяна в правомощията си. При създаването му неговата основна функция се изчерпва с проверката на дейността на органите на съдебната власт, без да се засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. В хода на опитите за прилагане на различни подходи за превенция и ограничаване на корупцията в съдебната система неговите правомощия бяха разширени с оглед повишаване на ефективността на Инспектората и създаване на реални механизми за превенция на конфликта на интереси и неправомерно външно влияние в органите на съдебната власт. С последното, пето изменение и допълнение на Конституцията

на Република България (обн. ДВ. бр. 100 от 2015 г.), на Инспектората беше възложено да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (Обн., ДВ, бр. 62 от 2016 г.) бе приета и необходимата процесуална уредба за упражняването им.

По този начин контролните функции на Инспектората бяха запазени, но и същевременно засилени, като се промени фокусът, направлението на осъществявания контрол. Те представляват и нов действащ механизъм за спазване на основните принципи за поведение, уредени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

Развитието на правомощията по отношение на проверка на имуществото и конфликт на интереси на магистрати е спорен въпрос най-малко на две основания. От една страна, въпреки твърденията за определени специфики при магистратите, съществуват множество аргументи този вид контрол да бъде осъществяван еднообразно и от един орган по отношение на всички лица, заемащи публични длъжности. От друга страна, следва да се имат предвид и опасенията за липса на необходимия административен капацитет и опасността от съсредоточаване на Инспектората единствено в този вид правомощия. За да бъде в състояние да влияе положително върху функционирането на съдебната система. Инспекторатът към ВСС трябва да развие своите правомощия и по посока на проверка на професионалната дейност на магистратите в това число да излезе от формалните критерии (движение на делат а, срокове за произнасяне и др.) и да навлезе по-дълбоко в контрола върху тяхната дейност чрез оценка на работата им по същество, включително на качеството на постановяваните от тях актове.

3.2. В обобщение следва да се посочи, че са създадени нормативни предпоставки Инспекторатът към ВСС да се развие като ефективна структура в системата за превенция и противодействие на корупцията в органите на съдебната власт. Нещо повече, позицията, която му отреди конституционният законодател, предполага водеща роля в борбата с проявите на корупционно поведение, която би могла да се осъществи и в рамките на настоящия му статут и правомощия. Все пак дейността му в тази насока би била по-ефективна, ако се обмисли развитие на неговата дейност в следните три насоки:

- Инспекторатът към ВСС би могъл да участва активно в разработването на подробни и с много по-голяма степен на конкретност правила за професионална етика на магистратите. Както вече беше посочено, действащият в

момента Кодекс за етично поведение на българските магистрати закрепва значимите за упражняване на професията на магистратите принципи, но те не намират достатъчно ясно развитие в конкретни правила за поведение.

- Инспекторатът към ВСС разполага с капацитет да заеме водеща роля и при разработването на методология за оценка на риска от прояви на корупция. Закрепването на индикаторите, подсказващи за евентуално корупционно поведение, под формата на ясни методи за оценка на риска, ще засили ефективността на отделните способности за превенция и ограничаване на корупцията.

- Важна част от системата от инструменти за превенция на корупцията е и оценката на интегритета, която на всеки етап от професионалното развитие на магистратите може да подсказва за степента, в която са податливи на корупционен натиск. Инспекторатът към ВСС следва да заеме лидерска позиция в процеса по създаване и внедряване на такава оценка, което би подпомогнало осъществяването на останалите му функции.