

**АНАЛИЗ
НА
ИЗВЕСТНИТЕ И ВЪЗМОЖНИТЕ РИСКОВЕ/МОДЕЛИ НА
ПОВЕДЕНИЕ И НА ФАКТОРИТЕ /ВЪНШНИ И
ВЪТРЕШНИ/, КОИТО ОБУСЛАВЯТ ПРОЯВИ НА
КОРУПЦИОННО/НЕЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ НА
МАГИСТРАТИ С МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ**

Настоящият документ е подготвен от Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията” на Висшия съдебен съвет съвместно с български неправителствени организации, участващи в Граждански експертен съвет, в изпълнение на препоръка № 2 от Одитен доклад № 0900001010 на Сметната палата за извършен одит на дейността за превенция и борба с корупцията в съдебната система и Висшия съдебен съвет за периода 01.01.2008 г. – 30.06.2010 г.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА АНАЛИЗА:

Основната цел на настоящия анализ е да се отговори на препоръка № 2 от Одитен доклад № 0900001010 на Сметната палата за извършен одит на дейността за превенция и борба с корупцията в съдебната система и Висшия съдебен съвет за периода 01.01.2008 г. – 30.06.2010 г. На първо място следва да се отбележи, че това е превантивното проучване: фокусът на анализа не е разкриването на корупционни практики и корумпирани лица. При изработването на Анализа ще се търси изпълнението на **следната задача**: да се предоставят на ВСС, Органите на съдебна власт и Сметната палата резултатите от един риск мониторинг на съдебната система, да се установят възможните слаби места в съответните звена на съдебната власт, податливи на корупционен натиск, да се изведат тези слаби места чрез формулиране на рискови фактори /външни и вътрешни/, да се изготви анализ, отразяващ основните изводи, заключения и препоръки за усилване на капацитета на съдебната власт за превенция на корупционните практики, и въвеждането на механизъм за мониторинг върху прилагането на предложените мерки адресиран до отговорната институция.

За тази цел и задача КПЕПК ще работи съвместно с Гражданския експертен съвет за постигане обективност и пълнота на анализа. Методът, използван при анализа, се основава на метода на самооценката и методът на оценка и препоръки, дадени от български непревителствени организации. Процесът на пилотната оценка на риска разкри необходимостта да бъдат интегрирани в работната група и източници на външен ресурс извън системата на съдебните органи като средство да се повиши обективността при извършване на риск мониторинга.

Експертите от Работната група ще подготвят списък от зони, процеси и дейности, считани за чувствителни към корупция посредством анализ на доклади и отчети за корупция в съдебната власт и ВСС, проучвания и тематични публикации на НПО, проверка и изследване на нормативната база.

Работещият екип формулира следните специфични цели на анализа:

1. Оценка и диагностициране на факторите, които генерират корупция в съдебната система (условно разделени на външни и вътрешни), идентифициране на потенциално уязвими и критични области в дейността на магистратите. Синтезирането им в списък на уязвимите/ критични дейности и организационните слаби страни, идентифицирани въз основа на резултатите от самооценката.

Забел. Подредбата в изложението на рисковите фактори не е градивна, тя е произволно избрана и няма претенции за изчерпателност и за приоритизиране на рисковите зони.

2. Самооценка на политиките и мерките, които ВСС е предприел с цел да се справи с организационните слабости; Предприетите мерки достатъчно ефективни ли са, за да се справят с потенциалните корупционни рискове – висока оценка, добра оценка, слаба оценка; Систематизиране и оценка на ефективността на предприетите до момента от ВСС и КПЕПК мерки по всеки отделен фактор – завършена мярка, мярката се изпълнява;

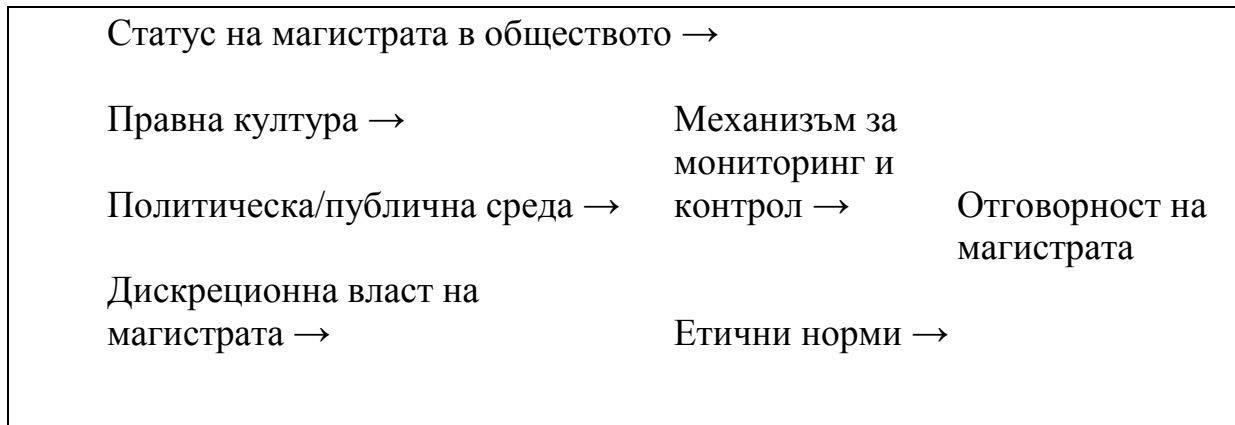
3. Подпомагане на ВСС, КПЕПК и ОСВ в превенцията и борбата с корупцията в съдебната система чрез набелязване на бъдещи мерки за противодействие по всеки фактор и очертаване на ефективни стратегии за ограничаване на рисковите фактори, за оптимизиране способността на съдебната система да устоява на уклони, които могат да доведат до нарушения и да се осигури превенция спрямо тези нарушения в бъдеще; Да се формулират заключения и препоръки по отношение на настоящо състояние и препоръчителни корекции, касаещи политиките, стратегиите, правилата и етичните стандарти, действащи в ОСВ с цел адресирането на корупционния риск. Разработване на препоръки за подобряване на качеството на мерките, правилата, политиките и институционализиране и адресиране на горепосочените.

4. Не на последно място, в хода на изложението ще бъдат маркирани известни модели на корупционно/неетично поведение в съдебната система и ще се оцени ефективността на предприетите от ВСС, КПЕПК и Комисиите по професионална етика в ОСВ мерки за преодоляването им; Оценка на въведените механизми за идентифициране и прекратяване на корупционни практики.

УВОД:

Ролята на съдебната власт за контролиране на корупцията обхваща корупцията в цялото общество, както и тази в самата съдебна власт. Ако корупцията в съдебната власт не се контролира, съдилищата няма да могат да изпълняват своята роля за контролиране на корупцията в обществото. Съдебната власт е една от институциите, които гарантират контрола и баланса в обществото. Тя може да действа като модел за другите институции и като необходим механизъм за ефективно и справедливо прилагане на закона срещу проявите на корупция и така да служи като спирачка за нови прояви от този тип. Мащабите на корупцията в съдебната система са съизмерими с широката дискреционна власт и ниската степен на отговорност за взети решения. От посочения по – долу модел за отговорността на магистратите може да се изведат и основните фактори и рискове за корупционно/неетично поведение в съдебната система.

МОДЕЛ ЗА ОТГОВОРНОСТ НА МАГИСТРАТИТЕ:



ФАКТОРИТЕ, които генерират корупция в съдебната система условно може да разграничим на външни и вътрешни:

1. ВЪНШНИ

1.1. Представата на хората за масовия характер на корупционните практики и убеждението в обществото, че корупцията е неизбежна и единствена алтернатива. Ролята на медиите и масовото осведомяване в създаването и ескалирането на такива представи.

Процесът на масово осведомяване следва да оказва въздействие не за ескалиране на недоверието, а за въздействие върху обществените ценности и системата на управление в държавата. Положителен ефект върху предотвратяване на корупцията може да имат разкритията, направени от медиите и анкетните комисии. От друга страна голяма част от магистратите/прокурорите са склонни да описват публичната среда, в която работят като доминирана от изкривената медийна представа за тяхната работа. Масово споделяната представа за липсата на реална непримиримост спрямо корупцията в българското общество допълнително затруднява представянето на работата на прокурорите, както и при установяването на ефективен диалог с гражданското общество, при който единствено биха могли да бъдат постигнати целите, свързани с изграждането на обществена подкрепа и повишаване доверието в дейността на Прокуратурата.

Информираността и компетентността имат решаващо значение при формирането на обществените нагласи, които в крайна сметка определят и равнището на одобрение, доверие и респект към действията на Прокуратурата. През 2009 г. повече от половината от изследваните лица /граждани/ посочват, че са формирали разбирането за наличие на корупция в прокуратурата чрез средствата за масова информация. През 2010 г. този

процент анкетирани нараства. Общият извод от резултатите по този показател очертава трайна тенденция на нарастване на значението на медиите при формирането на представата за наличие на корупция в Прокуратурата.

Следният модел на този външен фактор би могъл да изглежда така:

Социална среда → Равнище на социална компетентност →

Култура /национална, политическа, правна, икономическа и пр./ →

Ценностна система →

Морално/етично поведение →

На следващо място ниската степен на разпознаване от гражданите на корупционните прояви, също е една от предпоставките, генериращи корупция. Колкото равнището на разпознаване е по-ниско /правната култура на отделния гражданин и информираността/ толкова по-голяма е вероятността определени корупционни практики да не се забелязват като такива, а да се считат нормални. Когато корупционните действия остават ненаказани в обществото или пък корупцията се оказва често срещана практика в обществото, негативната оценка на гражданите, че корупцията е неизбежна, доминира. Съвременните промени в моралните и социални норми също влияят върху обществените нагласи и представи за корупция. Проведените наблюдения показват, че в общественото мнение доминира образът на Прокуратурата като изключително силна и влиятелна институция в съдебната система, която разполага с всички необходими механизми за ефективно наказателно преследване на корупционните престъпления. Именно затова дългогодишните изследвания показват, че липсата на осъдителни присъди, особено по отношение на емблематични фигури, е в основата на трайно възпроизвеждащата се представа, че има корупция и в самите органи на съдебната власт и Прокуратура. Тази обяснителна схема е доминираща в масовото съзнание и нейното преодоляване ще изисква време и целенасочени усилия. В същото време от това преодоляване ще зависи изграждането на информирано и компетентно обществено мнение, което на свой ред ще мотивира активна гражданска подкрепа за усилията в превенцията и борбата с корупцията. Съществено е и нарастването на подкрепата за твърдението, че „по-голямата част от прокурорите са съвестни и почтени професионалисти, които наистина се борят с корупцията” – през 2009 г. 21.4% от изследваните граждани, през 2010 г. 26.5 % от изследваните лица. Това

изследване макар и индиректно идва да покаже, че повече от една четвърт от анкетираните са декларирали подкрепа за действията на прокурорите. За определянето на потенциалната **подкрепа**, на която може да разчита Прокуратурата в борбата с корупцията, може да послужи и изследването на общественото мнение за подкрепа на твърдението - „липсата на посъществени резултати в борбата с корупцията е резултат от това, че самите прокурори са корумпирани”. Резултатите 2009 г. /65.4 % подкрепят твърдението/ сочат спадане с близо 25 пункта от резултати през 2010 г. /40.5 % посочили този отговор/. Регистрирането на намаление на негативния резултат в случая показва промяна в положителна посока на доминиращите нагласи, свързани с корупцията у нас, което има съществено значение при анализа на обществената подкрепа в борбата с корупцията.

Установените тенденции намират своето потвърждение и в резултатите, които очертава **респекта** към Прокуратурата и готовността на гражданите да съдействат активно при противодействието на корупционните престъпления. Изследването през 2010 г. регистрира нарастване на дела на онези граждани, които биха посъветвали свой близък да подаде сигнал в Прокуратурата, ако разполага с информация за корупция – почти една трета от анкетираните. Нарастване има и по отношение на изразената готовност при наличие на конкретни обстоятелства – 46.5 % от анкетираните са се ориентирали към този отговор, да се обърнат към прокуратурата. Обобщените резултати показват, че е нараснал установения при предходни изследвания ресурс на обществена подкрепа и респект към усилията на прокуратурата при противодействие на корупцията.

Одобрение: Резултатите от социологическото проучване регистрират позитивна промяна, както по отношение преките, така и на индиректните показатели за одобрение към дейността на прокуратурата – налице е общо нарастване с 11 пункта на пряко изразеното одобрение от 2009 г. – 2010 г. В подобна пропорция е и регистрираното нарастване за същия период на положителните отговори на въпроса дали прокуратурата полага всички необходими усилия за ефективно противодействие на корупцията.

Много съществено измерение на регистрираните нагласи е относително трайно установената сред прокурорите оценка за степенята на обществената непоносимост към проявите на корупция в българското общество. Ако през 2009 г. близо 40% са били категорично убедени, че тази обществена нетърпимост към корупцията е характерна за по-голяма част от хората, то през 2010 този дял е спаднал. Нараства дялът на онези, които категорично не споделят предствата, че е налице подобна **обществена нетърпимост**. В същото време според резултатите от 2010 г. от изследването между гражданите 61 % са посочили, че такава

нетърпимост категорично съществува. На свой ред два пъти по-малко от прокурорите са гражданите, които смятат, че обществена нетърпимост към корупцията в България изобщо не съществува. Резултатите от сравнителни изследвания през 2009 и 2010 показват, че това разминаване в оценките се увеличава. Тенденцията, която очертава това сравнение, показва, че прокурорите са все по-склонни да смятат, че в обществото доминира псевдо-толерантност към корупцията, докато в същото време масовите нагласи продължават да показват все по-високи стойности на нетърпимост към проявите на корупция.

Установените тенденции в развитието на обществената среда, в която изпълнява своята мисия Прокуратурата и ОСВ, до голяма степен се определят от доминиращото разбиране за степента на обществена нетърпимост към проявите на корупция. Представата за масовото разпространение на корупцията многократно е била в основата на разбирането, че липсва ясно изразена обществена нетърпимост към нея, че е налице някакъв своеобразен процес на „привикване” към корупцията или най-малкото – на широко разпространено усещане за безпомощност пред нейните мащаби.

1.1.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ МЕРКИ по фактор 1.1:

- Самосезиране на КПЕПК за всички случаи на съобщения в средствата за масова информация при прояви и действия на магистрати, нарушаващи етичните правила или случаи на корупция - 38 /тридесет и осем/ подобни случаи приключиха с предложения от 5-ма членове на Комисията за образуване на дисциплинарни производства на ВСС. Така създадената организация доведе до засилване доверието на гражданите в институцията ВСС.

В съответствие с тази си практика комисията незабавно се самосезира след оповестяването от журналиста Росен Босев на материала му от вестник “Капитал” по Нова телевизия. Тя изиска пълната и цялостна документация от Върховния административен съд относно делата и преписките, решавани от съдии от ВАС - Андрей Икономов, Панайот Генков и Николай Урумов, Деница Урумова и Веселин Пенгезов както и документи от други органи и институции. Членовете на комисията внесоха предложение за образуване на дисциплинарни производства срещу горепосочените магистрати. *Пример за модел на корупционно поведение.*

Комисията внесе предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу заместник-градския прокурор на София Роман Василев във връзка с поведението му по време на ареста на бившия военен министър Николай Цонев. Членовете на комисията приеха, че заместник-административният ръководител на Софийска градска прокуратура е

нарушил няколко текста на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, но отбелязаха неговото самокритично отношение към случая, както и поднесеното по-късно от него публично извинение. По време на изслушването си Роман Василев каза, че поема изцяло отговорност за постъпките си и че действията на МВР са извършени с негово знание и под негово ръководство. *Пример за модел на корупционно поведение.*

Самосезирането от страна на комисия КПЕПК създаде един от най-ефективно действащите контролни механизми за установяване и санкциониране на злоупотреба с правомощия и други форми на корупционно поведение от страна на магистрати.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока.

С оглед анализа на фактор 1.1., оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

1.1.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 1.1:

- Да се подобри информираността на гражданското общество относно предприеманите от КПЕПК и етичните комисии в ОСВ превантивни действия и действия срещу конкретни прояви на корупция;

Отговорна инситтуция: ВСС и ОСВ

- Да се подобри капацитетът на етичните комисии в ОСВ, натоварени да следят за спазването на Етичния кодекс. На интернет страницата на всеки съд да се публикува състава на местната съдийска комисия по професионална етика, както и нейните решения, свързани с постъпилите и разгледани сигнали.

Отговорна институция: Етичните комисии в ОСВ

- Преодоляването на част от негативите стереотипи към съдебната система като цяло /в частност към Прокуратурата/ ще зависи от целенасочена информационна политика, както и от систематични усилия по отношение на про-активната публична комуникация; установяване на устойчива и прозрачна среда за публичен диалог, в който биха могли да бъдат преодолявани натрупаните с години и тиражирани в медийното пространство негативни стереотипи по отношение дейността на съдебната система. Съществена част от тези усилия би трябвало да бъдат насочени към промяна степента на информираност, а оттам и на одобрение, доверие и публичен авторитет на Прокуратурата.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се повиши общественото доверие в съдебната власт, повишаване на обществената оценка за ефективността на работата на ОСВ.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да продължи процесът на създаване на условия за формиране на нетолерантност към корупционните практики в съдебната система от страна на гражданите и условия за тяхното активно участие в предотвратяването и разкриването на такива явления в съдебната система.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се прилага методология за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите на услуги, като резултатите се анализират периодично.

Отговорна институция: ОСВ

1.2. Недоверието на гражданското общество в съдебната система. Обществената търпимост към корупционни/неетични прояви. Слабият граждански контрол.

Независимостта на съдебната система се гради върху общественото доверие. Възприемането за справедливост на тази система укрепва доверието в нея и засилва активността на гражданите за борба с корупцията.

Веднъж корумпирана, съдебната власт изгубва доверието на гражданите и по този начин, своята легитимност. В този контекст, въпросът за легитимността е тясно свързан с общото възприятие на съда. Три характерни принципа разкриват щетите от нарушения на доверието в съдебна система и значението на нейния интегритет:

- инцидент по повод интегритета в една структура на съдебната власт поскоро ще се отрази върху останалите съдилища, в резултат на което гражданите могат да изгубят доверие в правораздаването като цяло;
- ‘незначителни’ нарушения на интегритета обикновено водят до по-сериозни такива, най-малкото когато не са проверени по подходящ начин;
- нечестно или корумпирано поведение от един или двама служители - ако не е проверен с коригиращи мерки - подбужда към подобно поведение останалите – принцип на заразяването.

Според проведено проучване през 2009 г. на глобалните нагласи на изследователския център Пю справедливата съдебна система се оценява като изключително важна за 81 % от българите. Българите считат корупцията за основен проблем на страната. Според данни от Евробарометър за 2009 г. около осем от всеки десет анкетирани българи са напълно съгласни, че корупцията е основен проблем в страната им. Това е много по-висока стойност от средната за ЕС – 41 %. Относително мнозинство от анкетираните в България – 54 % споменават липсата на справедливи наказания по дела за корупция като основен фактор, допринасящ за разпространение на корупцията. Огромно мнозинство от

българите смятат, че тя е разпространена на национално, регионално и местно ниво, както и в рамките на самите институции. Проучванията показват също, че всеки втори българин смята подкупите в съдилищата и прокуратурата за широко разпространени.

За да получи доверието на обществото съдебната власт трябва да бъде пример за останалите и да е в състояние да издържи критиката на обществото. Така ще бъде създаден символ на справедливостта, поддържащ правото в държавата. Въпреки това доверието на обществеността както в правната система като цяло и в отделни елементи от законодателството, така и в правните институции и процеси, вкл. Правораздаването, в много страни е критично ниско. Много често сериозна причина за тази липса на доверие е проникването на корупция в съдебната система. Тя осуетява основателните очаквания и доверието на населението в съдебната система. Ако съществува корупция в съдебната власт, това неизбежно се отразява на останалите институции. Корупцията се разраства бързо в условията на недостатъчно правно регулиране. Ако не бъде контролирана и елиминирана посредством съдебната власт корупцията фактически унищожава ценностите на обществото.

Формирането на ясна и безкомпромисна позиция на всеки гражданин за борба срещу корупцията, възпирането на отделния гражданин за участие в корупционни прояви и ангажирането му за активно подаване на сигнали за корупционни практики и престъпления би следвало да бъде приоритет на всяка власт в държавата.

Анкетиране на граждани през 2009 г. и 2010 г. регистрира промяна в общите нагласи по отношение на корупцията. Почти 2/3 от изследваните лица са посочили, че според тях е налице истинска обществена нетърпимост към корупцията, като тенденцията от 2009 г. към 2010 г. е нарастване с няколко пункта – резултат, който показва, че тенденцията към нарастване на обществената нетърпимост към корупцията е все така устойчива.

Така от проведено пручване сред прокурорите от данните за 2009 г. – 37.9 % и 2010 г. 34.8 % е видно, че на трето място като необходимо условие за повишаване капацитета на прокуратурата анкетираните сочат повишаването на общественото доверие към Прокуратурата. Традиционно на първо място посочвано като причина за ниските стойности на доверие в Прокуратурата е „липсата на обективна информация за дейността на прокуратурата”, други причини са недоверието в съдебната система като цяло, недостатъчния брой осъдителни присъди по дела с висок обществен интерес.

Публичният авторитет и доверието в съдебната власт представлява естествена част от цялостната гражданска култура на едно общество и са

важни показатели за степента, в която демократичните ценности и върховенството на закона са установени в едно общество.

1.2.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ по фактор 1.2:

- Публикуван в Интернет страницата на ВСС на примерен образец на сигнал, съдържащ данни за корупция или корупционни практики сред магистратите;

Мярката е изпълнена. Оценка: висока

- Актуализиране през 2008 г. на правилата относно постъпването и разглеждането на сигнали от антикорупционните кутии, поставени в отделните звена на съдебната власт.

Мярката е изпълнена. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 1.2., оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

1.2.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 1.2:

- Да се осигури финансиране за специализиран щат на служители във всеки съдебен окръг, които да отговарят за „Връзки с обществеността“; Всички районни съдилища да изградят информационни центрове на партерните етажи в сградите за комплексно обслужване на гражданите, което да пести време и да създава улеснения с цел да се популяризират сред гражданите начините и средствата за подаване на сигнали вкл. чрез антикорупционните кутии. Центърът да бъде в помощ на уязвимите групи, като ги информира за техните права;

Отговорна институция: ВСС

- В сайта на ОСВ да се поддържа рубрика от типа на „Въпроси и отговори“ по въпросите на антикорупцията, в която всички зададени въпроси и дадени отговори да са достъпни за потребителите.

Отговорна институция: ОСВ

- Комуникационната стратегия на на всеки ОСВ трябва да бъде проактивна, а не реактивна с цел повишаване доверието на гражданското общество в съдебната система, окуражавайки го да заяви и защити най-важните си ценности, за да се засили гражданския контрол.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се регламентират ясни и ефективни правила за връзка между гражданите и служебните лица в администрацията на ОСВ.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се въведе засилен контрол върху администрирането на документите в звената на съдебната власт.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се облекчи достъпа до съдебно-административна дейност чрез:

- въвеждане на единни деловодни програми за отделните звена на съдебната власт /съд, прокуратура и следствие/ с цел обезпечаване на заинтересованите лица с необходимата информация относно приемането и движението на документите;
- осигуряване на прозрачност чрез регламентиране на задължение за предоставяне на информация по телефон или чрез Интернет при стриктно спазване на законовите ограничения за достъп.

Отговорна институция: ОСВ

- Въвеждане на електронното правосъдие, електронно призоваване, внедряване на информационните технологии, унификация на интернет страниците на съдилищата са все бъдещи мерки за противодействие.

Отговорна институция: ВСС

1.3. Не добро взаимодействие с останалите власти, държавни, общински и неправителствени органи в борбата с корупцията.

Всеизвестно е че съдебни власти, които страдат от корупция, обикновено се срещат в общества, където корупцията е широко разпространена в публичния сектор. В тази връзка и слабата законова рамка генерира корупция, дотолкова доколкото съдебната система е призвана да правоприлага. Ако законът не е силен, има неясноти и празноти, често се променя, би могло да доведе до превратно упражняване на дискреционна власт от съда и избягване на отговорност /за този фактор виж още по-долу т. 2.6./

Като цяло България се характеризира с много ниски нива на доверие в основните обществени институции. Картината се допълва и от натрупаната значителна обществена умора по отношение на антикорупционните инициатива. Антикорупционните дейности много често се свеждат до институционални промени, които впоследствие се оказват недостатъчни и дори вредни. Тази динамика отчасти обяснява умората от антикорупционни инициативи. От друга страна институциите

се борят срещу сложен набор от обществени нагласи и възприятия на корупцията. Може да се твърди, че терминът „корупция” е станала събирателно понятие за редица разнообразни проблеми в българското общество, вариращо от подкуп до социална несправедливост. Тази неяснота на понятието усложнява допълнително измерването на успеха на антикорупционните инициативи.

Понятието Национална система за почтеност е разработено от Transparency International като част от цялостен подход за противодействие на корупцията. Моделът включва основните управленски институции, ангажирани с противодействието на корупцията в държавата. Когато функционират в синхрон с водещите стандарти за прозрачност и отчетност, те образуват стабилна система, която е ефективна в борбата с корупцията. Кое то предполага, че липсата на почтеност във функционирането дори на една единствена институция би довело до сериозни проблеми при противодействието на корупцията в останалите компоненти на системата.

През 2010 г. 51 % от анкетиранияте граждани смятат, че един от най-важните фактори за успешното завършване на съдебната реформа това са съвместните усилия на всички власти и цялото общество. Виж. за същото проучване сред прокурорите за същата година 34.5 % определят този показател като решаващ.

В рамките на съществуващата среда за управление на корупционния риск и антикорупционната стратегия съществува необходимост от наличието на интегриран и цялостен, единен подход за противодействие на корупцията чрез интегриране на усилията от съдебната, изпълнителна и законодателна власт.

1.3.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ:

- Приоритетна дейност на КПЕПК през целия отчетен период е изграждането на трайно сътрудничество между държавните институции и гражданското общество. В тази връзка членове на Комисията взеха участия в редица съвместни инициативи.

Самостоятелно и във взаимодействие с останалите постоянни комисии на ВСС, Комисията ползотворно участва в изпълнението на мерките по приетата от Министерски съвет **Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и разработения към нея План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност.** КПЕПК определи свои представители в постоянната междуведомствена експертна група за изпълнение на дейностите от Плана за действие и превенция и

противодействие на организираната престъпност през 2010 г., приет с решение на МС от 17.03.2010 г.;

Участия в Постоянната междуведомствена експертна работна група към Консултативния съвет по наказателно - правна политика на Министерство на правосъдието.

Мярката се изпълнява. Оценка: добра.

- Координация и взаимодействие на КПЕПК с държавни органи и структури на гражданското общество, с насока на дейност – професионална етика и превенция на корупцията

През 2008 г. към Комисията се създаде **Граждански експертен съвет**, включващ представители на неправителствени организации, наблюдаващи работата в съдебната система. Дейността на Гражданския експертен съвет е насочена към преодоляване на нравствено-поведенческата криза в страната, изграждането на доверие в ценности като почтеност, нравственост и солидарност и утвърждаване на устойчива ценностна система в обществото с нагласи за нетърпимост към корупция и престъпност.

Гражданският експертен съвет допринесе за прозрачната и публична комуникация между правосъдната система и гражданите. Новосъздаденото сътрудничество цели да подобри обратната връзка и внесе яснота за обществените очаквания и реакции относно случващото се в съдебната система.

Целта на взаимодействието с Гражданския експертен съвет е постигане на максимални резултати в превенцията и противодействието на корупцията и подпомагане на Комисията при получаване и обработване на сигнали за корупционно поведение на магистрати. Основната задача е оптимизиране на вече изградения общ подход за предотвратяване на корупционно поведение, както и усъвършенстване на системата за антикорупционно сътрудничество с неправителствените организации и осъществяване на външен за ВСС мониторинг, като гаранция за прозрачност и по-голяма обективност.

Мярката се изпълнява. Оценка: добра

- Комисията взаимодейства с „Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност” (БОРКОР).

Основна задача на Центъра е реализирането на Национална стратегия за превенция на корупцията и организираната престъпност. Центърът подпомага всички отговорни в тази област институции чрез развиване на високоефективни системи от мерки срещу корупцията и организираната престъпност. Конкретните задачи се разпростират от анализа и изготвянето на закони и наредби, разработването и прилагането

на превантивни мерки, контролни процедури, техники и методи за събиране на доказателства и обезпечаване на разследванията, преминават през изготвянето на стратегии и концепции за противодействие и стигат до технически процедури и софтуерни решения. Целта е да се постигнат доказуеми и измерими успехи при превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност в проблемните области.

БОРКОР е комплексен модел за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. Същият притежава множество специфични характеристики и особености, които са новост в областта на превенцията и противодействието на корупцията и създават добри предпоставки за разработването на ефикасни и трайно действащи антикорупционни мерки.

Концепцията на проекта предвижда постоянно и трайно сътрудничество между държавните институции, гражданското общество, медиите и свободната икономика. Сътрудничеството се осъществява под формата на специално партньорство по проекта, при което партньорите подписват общ „етичен кодекс“ и чрез писмено заявление се задължават активно да подкрепят БОРКОР.

Проектът БОРКОР отне възможността за сключване на междуведомствени споразумения за противодействие на корупцията, тъй като в него са включени и трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна.

Висшият съдебен съвет определи начина на участие на представители на органите на съдебната власт в дейността на **„Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“ (БОРКОР), а именно:**

- чрез решение на ВСС да се определят компетентни по конкретната тема или проект магистрати или служители от органите на съдебната власт, които да участват като работна група в Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност без откъсване от пряката си месторабота;

- ВСС със свои решения да възлага на компетентни органи на съдебната власт да изготвят експертни оценки, становища, мнения по конкретна тема, която е обект на разработка към даден момент в Центъра.

Мярката се изпълнява. Оценка: добра

- *Взаимодействие между Инспектората към ВСС и ВСС.*

Взаимодействието между ВСС и ИВСС е предпоставка и може да бъде гарант за ефективност на превенцията и борбата с корупцията в съдебната система. Постоянните комисии на ВСС при осъществяване на своята дейност обменят информация с ИВСС.

С решение на ВСС е създадена **временна Комисия за изготвяне на анализ и последващи действия по препоръките на ИВСС.** Приети са

вътрешни правила за организацията на нейната дейност. На заседанията са разглеждани актове с резултати от извършени проверки от ИВСС на органи на съдебна власт по апелативни съдебни райони, дадените препоръки и предприети действия за изпълнението им, както и предложения, искания, молби и други материали в обхвата на компетентност. Комисията внася проекти за решения на заседания на ВСС, взаимодействия с останалите постоянни комисии на ВСС и им препраща материали по компетентност. От нея се изискват становища от органи на съдебна власт, юридически или физически лица, както по конкретни, така и по принципни въпроси, възлага се извършване на проверки от административните ръководители.

На интернет страницата на ВСС, всяко тримесечие се публикува **Анализ** на обобщени резултати от извършени планови проверки от ИВСС, дадените препоръки и тяхното изпълнение по граждански и наказателни дела по Апелативни съдебни райони.

Със създаването на Комисията за изготвяне на анализ и последващи действия по препоръките на ИВСС, се изпълняват и дейностите по Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт, за засилване на активността на ВСС да се анализира противоречивата практика в дисциплинарните производства, и за взаимодействие между ИВСС и ВСС за уеднаквяване и постигане на единен стандарт на дисциплинарната практика, като се създават предпоставки за последващи административни и организационни действия спрямо органите на съдебната власт и административните ръководители.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока.

С оглед анализа на фактор 3, оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

1.3.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 1.3:

- Съвместните прояви на ВСС/КПЕПК, проведени с други държавни органи, правозащитни органи и юридически лица с нестопанска цел, във връзка с проблемите на противодействие на корупцията, не следва да са инцидентни. Да се активизира дейността на КПЕПК в тази насока, като се увеличават съвместните прояви, проведени в резултат на инициатива от КПЕПК.

Отговорна институция: ВСС

- Да се предвиди санкциониране на административните ръководители в случаите, когато не са предприели действия в изпълнение на препоръките на ИВСС за търсене на дисциплинарна отговорност при

констатирани при проверките от ИВСС дисциплинарни нарушения на магистрати.

Отговорна институция: ВСС

- Да се води отчет във ВСС за броя на дисциплинарните производства по чл. 310, ал. 1 от ЗСВ, образувани от административните ръководители на органите на съдебна власт, в резултат на предприети действия за изпълнение на препоръки от ИВСС, дадени в акта от извършената проверка.

Отговорна институция: ВСС

- Да се разработи методология за цялостно разследване и взаимодействие с други институции по сложни финансови, икономически и корупционни престъпления, свързани с организираната престъпност.

Отговорна институция: ВСС

- Да се изработи, утвърди и приложи програма за антикорупционно сътрудничество между ОСВ и други институции, особено антикорупционни, както и с неправителствени организации с цел обмяна на опит и експертиза.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

1.4. Непрозрачност – непрозрачните съдебни процедури пречат на обществения и медиен контрол върху работата на съдебните власти и разобличаването на съдебната корупция.

Теоритичните възможности за манипулиране на процеса за случайно разпределение на делата, разпределяне на дела с различни интереси вкл. големи финансови и др. интереси, дейностите по наемане на вещи лица, високо специализирана и специфична дейност, съчетана с ограничения на избора с особена тежест в сектори, където експертизата е рядка и скъпа; Изключително значение на заключенията на вещото лице по отношение на решаването на делата; особена тежест, която трудно би могла да се управлява/ контролира. Възможност за субективизъм при избора на вещи лица, който не може да се ограничи напълно, още повече при ограничен избор в конкретен контекст. Възможности за нерегулирани контакти от страна на вещите лица и страните, които трудно биха могли да бъдат контролирани.

Рискова зона от този фактор може да се посочи и самото движение на делата – насрочване, формиране на съдебни състави, призоваване.

1.4.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ:

- Централен уеб базиран интерфейс за публикуване на съдебните актове

Актовете на съдилищата се публикуват незабавно след постановяването им на интернет страницата на съответния съд при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Актовете по дела, които засягат гражданския или здравния статус на лицата, се публикуват без мотивите им (чл. 64., ал. 1 от ЗСВ).

Изпълнена е дейността, отговорност на ВСС по Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт, за създаване на единен електронен портал за публикуване на съдебните актове.

Изпълнена е дейността на ВСС по Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт от 2008 г., за внедряване на автоматични системи за управление на делата във всички съдилища за постигане на прозрачност и отчетност на съдебната система.

По решения на ВСС и на Комисия професионална квалификация, информационни технологии и статистика на ВСС се извършват периодични и/или инцидентни проверки, във връзка с публикуването на съдебните решения на интернет страниците на съдилищата, съгласно изискванията на чл. 64 от ЗСВ и в изпълнение на Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа.

В резултат на констатирани нарушения, по решения на КПКИТС се уведомяват административните ръководители на ВКС, ВАС, апелативните, военните, административните, окръжните и районните съдилища.

За решението на КПКИТС, от месец април 2010 г., публикувано на интернет страницата на ВСС и уведомени с писма са административните ръководители на органите на съдебна власт, че достъпът до публикуваните, съгласно чл. 64 от ЗСВ, съдебни актове на интернет страниците на съдилищата трябва да бъде **свободен** и незабавно да се преустанови практиката за изискване на регистрация за достъп до тези страници.

С решение КПКИТС напомня на административните ръководители, че достъпът до публикуваните съдебни актове на интернет страниците на съдилищата трябва да бъде свободен и улеснен. Да се предвиди и възможност за достъп, без да се въвеждат допълнителни данни - номер на дело, състав и т.н.. Използването на централизирания уеб базиран интерфейс не отменя задълженията на съдилищата, съгласно чл. 64 от ЗСВ да публикуват актовете на съдилищата на интернет страницата на съответния съд.

Със свое решение ВСС задължи административните ръководители на съдилищата да публикуват на официалните си интернет страници утвърдените от тях правила за организацията на публикуване на съдебните

актове на електронните си страници. Административните ръководители следва да информират ВСС за изпълнението на задълженията си по чл. 64 от ЗСВ.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Разпределение на делата и преписките в органите на съдебната власт на принципа на случайния подбор и публикуване на отчетите за дейността на ОСВ на уеб - порталите

Разпределението на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им. Принципът на случайния подбор при разпределението на делата в съдилищата се прилага в рамките на колегиите или отделенията, а в прокуратурата и следствените служби - в рамките на отделите (чл. 9 от ЗСВ).

На интернет страницата на ВСС е публикувана Инструкцията за организацията и реда за използване на програмните продукти за разпределение на делата в съдилищата на случаен принцип.

С решение на КПКИТС от 20.10.2009 г., административните ръководители на съдилищата и на прокуратурите се задължават да актуализират Вътрешните правила за случайното разпределение на делата, като следят за изпълнението им и контролират разпределението, за което се изготвят протоколи на хартиен носител, копие от които се прилага към съответните дела/преписки.

Програмният продукт за случаен подбор „Law Choise”, ползван от 146 съдилища е тестван от одитиращ екип на Сметната палата. В резултат на извършения тест е получена увереност за надеждността на програмния продукт за случайния подбор чрез електронно разпределение и равномерност на натоварването на делата. Създадени са предпоставки за: ефективно прилагане на принципа на случайния подбор, чрез електронното разпределение на делата съобразно поредността на постъпването им; прозрачност при разпределяне на делата; отчитане особеностите на отделните видове дела и осигуряване на равномерност при разпределянето им.

ИВСС проверява прилагането на принципа на случайния подбор при извършването на проверки и резултатите се отразяват в съставените актове от инспекторите на ИВСС.

Създадени са предпоставки за утвърждаване на принципа за непрекъснат мониторинг и контрол чрез проверки за прилагането на принципа за случайното разпределение на делата, отговорност на ИВСС по Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Определяне чрез жребий на тричленен дисциплинарен състав от членовете на Висшия съдебен съвет

Когато се образува дисциплинарно производство от ВСС за извършени дисциплинарни нарушения от магистрати, чрез жребий се определя тричленен дисциплинарен състав от членовете на ВСС, съгласно разпоредбата на чл. 316, ал. 3 от ЗСВ.

Програмният продукт, за определяне на тричленен дисциплинарен състав чрез жребий, е разработен в АВСС и е тестван от одитен екип на Сметната палата. Анализът дава увереност, че определянето на тричленен дисциплинарен състав, чрез жребий от членовете на ВСС се извършва в съответствие с разпоредбата на чл. 316, ал. 3 от ЗСВ и документирането на резултатите дава възможност за извършване на ефективен текущ и последващ контрол.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- С решение по протокол № 20 от 06.06.2011 г. КПЕПК е приела ***Унифицирана система за приемане и обработване на жалби и сигнали за корупция в съдебната система***. Към момента същата е внедрена и физически, юридически лица, държавни органи и магистрати имат достъп до нея чрез уеб сайта на Висшия съдебен съвет <http://www.justice.bg>, раздел Превенция на корупцията. Системата позволява на всяко от изброените по горе лица да подава сигнал или жалба по електронен път.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока.

- Приложение на Закона за достъп до обществена информация, и въведени и приети от ВСС Вътрешни правила за достъп до обществената информация.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Изготвен проект на Закон за вещите лице по проект на ОПАК, финансиран от ЕС чрез Европейския социален фонд с бенефициент ВСС. Законопроектът е внесен в Министерството на правосъдието.

Мярката е изпълнена. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 4, оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

1.4.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 1.4:

- Да се осигурява достъпност на правната информация за гражданите, с оглед наличие на ясни и прозрачни съдебни производства.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се осигурява по-голяма публичност в работата на съдебната система, чрез отстраняване и преодоляване на причините за бавния процес на обработка на съдебните актове по дела от преходни години, за да бъдат оповестени; В тази връзка да се засили активността и контрола от административните ръководители за незабавното им публикуване след привеждането им в съответствие със законовите изисквания.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се разработи политика за популяризиране чрез медиите на начините и средствата за подаване на сигнали за корупция с оглед формирането на обществен климат на нетърпимост към тези явления.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се разработи политика за активно медийно отразяване на съдебната дейност и резултатите от мерките за противодействие на корупцията.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се разработят и развиват канали за обществен контрол:

- на видно и достъпно място във всеки съд да бъдат поставени кутии за мнения, оценки и препоръки, адресирани до ВСС;
- да бъдат открити в Интернет адрес и гореща телефонна линия за сигнали за корупция и конфликт на интереси.
- на интернет сайта на съда могат да се подадат сигнали за корупция и конфликт на интереси, както и да се ползва интернет форум и електронната поща.

Отговорна институция: ОСВ

- Теоритичните рискове за манипулиране на системата за случайно разпределение на делата могат да бъдат управлявани посредством допълнителни контролни механизми: периодичен анализ и преглед на разпределението на делата. Въвеждане на допълнителна антикорупционна контрола върху резултатите от разпределението - периодичен одит на разпределението на делата, целящ управление на корупционния риск, анализ на резултатите и докладване

Отговорна институция: ОСВ

- Въвеждане на процедура за определяне на вещите лица на принципа на случаен подбор, която да бъде дефинирана от ВСС и да се прилага във всички административни съдилища. Ефективна забрана за изнасяне на делата от съда; Осигуряване на подходяща публичност при набиране на вещи лица, използвайки разнообразни информационни

каналите; Увеличаване на прозрачността по актуализирането на списъка; Антикорупционен контрол върху привличаните вещи лица чрез периодичен анализ на използваните лица по дела, анализ на тенденциите.

Отговорна институция ОСВ.

- Планиране и провеждане на антикорупционни одити/ одити на интегритета, анализ на резултатите и анализ и управление на риска за вземане на адекватни решения. Обмисляне на възможности за институционализиране на вътрешен антикорупционен одит като елемент на системата за превенция, формализиране на процедура за периодичен преглед от ръководството на всички ОСВ на резултатите от антикорупционния мониторинг с цел вземане на подходящи и адекватни мерки на превенция и/ или репресия.

Отговорна институция: ОСВ

II. ВЪТРЕШНИ ФАКТОРИ

2.1. Усещането за безнаказаност на нарушителя. Дефицити на самосъзнание и етични норми

2.1.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ:

- Кодекс за етично поведение на българските магистрати

На основание чл.30, ал.1, т.12 от ЗСВ и решение на Висшия съдебен съвет по **протокол № 21 от 20 май 2009 г. е приет Кодекс за етично поведение на българските магистрати.** Съгласно Етичния кодекс във всички районни структури, които са със седалища в областните центрове, окръжните структури на съдилищата и прокуратурите, апелативните и върховните прокуратури и съдилища се създадоха постоянни етични комисии.

Големият въпрос, който стоеше след приемането на новия Етичен кодекс беше, дали той ще проработи, ще стане ли този кодекс действащ работен механизъм и регулатор.

Този Етичен кодекс проработи още при случая с лицето Красимир Георгиев /Красьо Черния/, който случай възникна непосредствено след приемането на новия Етичен кодекс. На публично заседание на Висшия съдебен съвет, член на съвета обяви, че е получил информация за това, че съдии и прокурори, кандидати за ръководни длъжности в съдебната система поддържали контакти с лицето Красимир Георгиев, известен с прякора „Красьо Черния”, който ги уверявал, че има лоби във Висшия съдебен съвет и може да улесни избора им за длъжността, за която кандидатстват. Единствено съдебната власт обаче, чрез Висшия съдебен

съвет и прокуратурата извърши пълна и задълбочена проверка за изясняване лицето Красимир Георгиев, осъществявало ли е действия на търговия с влияние в органите на съдебната власт. Компетентните органи на останалите две власти не осъществиха подобна проверка. Пример за *Модел за корупционно поведение*

Едно от първите действия на ВСС по този случай бе създаването на Временна комисия за установяване членове на ВСС контактували ли са с това лице и допуснати ли са нарушения на Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

Комисията излезе със становище, че двама от членовете на ВСС са нарушили правилата на Кодекса за етично поведение и поиска оставките им. Стойко Стоев и Иван Димов подадоха оставките си на членове на ВСС. С този акт за първи път и на практика беше приложен новият единен Етичен кодекс, като инструмент за решаване на случаи, свързани с нарушения на етични правила от членове на ВСС. По-късно ВСС възложи на Комисията по професионална етика да извърши проверка, нарушени ли са правилата на професионалната етика от онези съдии и прокурори, за които прокуратурата беше установила, че също са осъществявали контакти с лицето Красимир Георгиев. Проверката установи, че неправомерни контакти под формата на лични срещи и проведени телефонни разговори са осъществили 18 магистрати – съдии и прокурори, участвали като кандидати за заемане на ръководни длъжности в проведените конкурси след 01.01.2009 г. За това нарушение срещу всички тези 18 магистрати бяха образувани дисциплинарни производства и наложени съответно дисциплинарни наказания. Така за първи път в дисциплинарната практика на ВСС беше приложен принципът от новия Етичен кодекс, **че не е достатъчно магистратът да не върши нещо лошо, нужно е той да не създава и впечатлението, че върши нещо лошо.** За съжаление случаят „Красьо” създаде точно такова впечатление в обществото - че някои магистрати се опитват да се доберат до началнически постове, ползвайки непозволени и неморални начини и средства. Пример за *Модел за корупционно поведение*

Обобщавайки резултатите следва да се отбележи, че наред с негативите, благодарение на бързите и решителни действия на ВСС, от този случай съдебната система извлече и голям позитивен ефект. Постигна се силно превантивно въздействие за стриктно спазване на изискванията за кариерно израстване както от страна на членовете на ВСС, така и по отношение на всички съдии, прокурори и следователи. Постигна се силен възпиращ ефект и спрямо корупцията в съдебната система. Още с приемането си Етичният кодекс се превърна в мощен инструмент за коригиране поведението на магистратите и съобразяването му с правилата за етично поведение. Нещо повече, този случай даде възможност на магистратите по един естествен и неподправен начин да разберат и да се

убедят, че новият Етичен кодекс издига на ново, много по-високо ниво хигиената на личните контакти. По време на проведените през 2010 г. семинари за обучение по правилата на Етичния кодекс, магистратите по места задаваха десетки въпроси, подкрепени и с конкретни примери, дали определени действия или поведение са в нарушение на Етичния кодекс и това подсказва, че е настъпила сериозна промяна в цялата магистратска общност към въпросите, свързани и произтичащи от етичните стандарти. **Налице е съществена промяна и към самия Етичен кодекс, на който вече се гледа като на един сериозен, важен и необходим документ.**

И макар, че при провеждани изследвания сред прокурорите, по-малко от половината от изследваните да не виждат пряка връзка между правилата за професионална етика и ефективното противодействие на корупцията, все пак може да се приеме, че е налице процес на преосмисляне на установените етични стандарти.

Мярката е изпълнена. Оценка: отлична

- Дисциплинарна практика

Друга проява на форма на въздействието на Етичния кодекс върху магистратската общност е и създадената през периода 2008-2010 г. трайна практика КПЕПК, след надлежно извършена проверка да внася предложения за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати, за които прокуратурата е образувала наказателни производства за получени от тях подкупи или други неследващи им се облаги. Нещата в тези случаи бяха изчистени на теоретично ниво, премина се и през съдебната практика – Върховният административен съд потвърди решението на ВСС за дисциплинарното уволнение на Анелия Цветкова – председател на Административния съд гр. Варна, за получена от нея без правно основание сумата от 10 000 лв. По това дело ВСС прие, че за нуждите на дисциплинарното производство е без значение наказателно-правната квалификация на действията на съдия Цветкова. Дали тези действия ще бъдат квалифицирани като някакво престъпление е въпрос, който следва да бъде решен в наказателното производство. Съществен в случая е фактът на получаване от действащ съдия на значителна по размер сума, без правно основание, по неподходящ начин и на необичайно място, тъй като подобни действия са в грубо нарушение на правилата, въведени с Етичния кодекс. Нещо повече, подобни действия разгласени със средствата за масово осведомяване създават в обществото представа и са повод за основателни съмнения дали не се търгува със справедливост при решаване на съдебни спорове, а подобно поведение също се санкционира от Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Тази практика по наша преценка представлява мярка с много висок превантивен ефект в борбата с корупцията в съдебната система тъй като сочи на неотменимост на наказанието в подобни случаи на груби

нарушения на Етичните правила. Това е така защото дори наказателното производство, водено срещу магистрата да бъде прекратено по някаква причина, той ще бъде санкциониран по реда на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Пример за *Модел за корупционно поведение*

Аналогичен е случаят с Плевенския окръжен прокурор Георги Велков, за когото в пресата излиза материал, че е задържан при акция на Софийска градска прокуратура, ДАНС и МВР при получаване на парична сума в размер на 23 000 лв. Прокурорът е арестуван заедно с местен бизнесмен. КПЕПК се самозезира веднага след публикациите в медиите за акцията на МВР и ДАНС. По искане на Главния прокурор ВСС с решение отстранява временно от длъжност привлечения от СГП като обвиняем за престъпление прокурор. Петима членове на ВСС /членове на КПЕПК/ внесоха предложение до ВСС за образуване на дисциплинарно производство срещу прокурора. Дисциплинарният състав на ВСС налага на Георги Велков най-тежкото дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6 от ЗСВ – дисциплинарно освобождаване от длъжност. Решението на ВСС, с което е наложено дисциплинарното уволнение, е оставено окончателно в сила от петчленения състав на Върховния административен съд. Видно е, че и в този конкретен случай ВСС не се интересува от резултатите от наказателното преследване срещу уволнения прокурор. За дисциплинарния състав на ВСС е ясно, че са нарушени принципите и правилата на Етичния кодекс, независимо от това как се реализира наказателно-правната отговорност на магистрата по Наказателния кодекс. *Пример за Модел за корупционно поведение*

Направеният извод за засилено влияние и по-голяма приложимост на новия Етичен кодекс се вижда и от една съпоставка на данните за образувани дисциплинарни производства за нарушения на правилата за професионална етика. Така за периода от началото на 2003 г. до 20 май 2009 г., т.е. по времето на действието на старите етични кодекси в рамките на шест години за нарушения на правилата на професионална етика са образувани общо 15 дисциплинарни дела, т.е. по около две дела за година. За времето след приемането на новия Етичен кодекс, броят на образуваните дисциплинарни производства за нарушения на правилата на професионалната етика, за тези две години вече е 43, т.е. **по 22 дела за година**. Създадената през периода 2008 – 2011 г. трайна практика Комисията, след надлежно извършена проверка да внася предложения за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати, задържани след получени от тях парични суми без правно основание даде своя резултат. Този извод се налага, тъй като през 2011 г. не е внесено нито едно предложение от 5-ма членове на Комисията за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати. По наша преценка това е

мярка с много висок превантивен ефект в борбата с корупцията в съдебната система.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока.

- Сигнали на граждани/ЮЛ и организации до КПЕПК

Все в тази връзка прави впечатление и рязкото нарастване на броя на сигналите на граждани и юридически лица, депозирани до КПЕПК за допуснати нарушения на правилата на Етичния кодекс от магистрати. При по-малко от 10 сигнала за периода 2007-2008 г., техният брой е нараснал на 104 броя за периода 2009-2010 г. Тези данни сочат, че благодарение на активната разяснителна работа от страна на Комисията и ВСС, правилата на Кодекса за етично поведение на българските магистрати са стигнали до знанието и на обществото и в обратен ред започва да се упражнява и своеобразен обществен контрол над цялата магистратска общност, което ако се затвърди и занапред през годините ще бъде една много позитивна тенденция.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Етични комисии в органите на съдебна власт

Това са комисии в състав от трима редовни и един резервен член, създадени във всички съдилища, прокуратури и следствени служби. Тези комисии бяха замислени и създадени с новия Етичен кодекс преди всичко като помощни органи по места на Етичната комисия към Висшия съдебен съвет. Наред с това, те трябваше да извършват проверки по сигнали на граждани или в средствата за масово осведомяване за неетично поведение на магистрати, да дават консултации по тълкуването и прилагането на Етичния кодекс, да неутрализират възникнали на лично или професионално основание конфликти между магистрати и др.

ВСС съгласно изготвен от КПЕПК проект прие **Правилата за организацията и дейността на комисиите по професионална етика към органите на съдебната власт**, изменени с решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 15/27.04.2011 г. По тези правила в рамките на 3 месечния законов срок се сформираха местните етични комисии и се организира тяхната дейност.

За краткото време от създаването им в голямата си част тези комисии развиха активна дейност и доказаха правото си на съществуване като необходими и полезни структури. За това законодателят с последните изменения в Закона за съдебната власт, в сила от 4 януари 2011 г., уреди тяхното съществуване и функции и със самия закон. Нещо повече, на тези комисии се възложи и една друга, много важна задача – да подготвят становища за нравствените качества на магистратите, които участват в различни конкурси – за преместване; за повишаване в длъжност; за назначаване на ръководна длъжност и др. С това местните етични комисии

започват да се утвърждават като основни гаранتي и двигатели по прилагането на етичните стандарти в живота и практиката на българските съдии, прокурори и следователи.

Законова уредба получи и начинът, по който КПЕПК ще събира информация за **нравствените качества на участниците в конкурсите**, а именно чрез взаимодействие с местните комисии за професионална етика, както и с държавни, общински и неправителствени органи и организации.

С цел да уеднакви практиката при подготовката на становищата, които Етичните комисии на органите на съдебната власт ще изпращат на Комисията беше подготвен **примерен образец на въпроси**, отговорите на които следва да се съдържат в становищата, подготвяни от местните етични комисии при очертаване на нравствените качества на кандидатите в случаите, предвидени в ЗСВ. Чрез този въпросник се цели да се даде по-голяма яснота и очертае обхвата на понятието нравствени качества по смисъла на Закона за съдебната власт.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Предприети от КПЕПК на ВСС мерки с цел повишаване ефективността от дейността на Комисията:

1. КПЕПК въведе **диференциран подход** при разглеждането на жалбите и сигналите, чрез подреждането им по групи - общи сигнали, сигнали и жалби, съдържащи конкретни данни за корупционни прояви или корупционни практики, сигнали, съдържащи данни за нарушения на етичните правила от съдии, прокурори и следователи, сигнали, съдържащи данни за противоречива съдебна практика сигнали, съдържащи оплаквания по образуването, движението и спазването на сроковете по преписки и дела.

Сигналите и жалбите, съдържащи конкретни данни за корупционни прояви или корупционни практики се вземат на **“специален отчет”** до окончателното приключване на работата по тях, независимо дали са изпратени по компетентност на прокуратурата или е извършена проверка от самата Комисия.

Комисията извършва лично проверки, изслушва страните и предприема конкретни мерки по повод **сигнали, съдържащи данни за нарушения на етичните правила от съдии, прокурори и следователи**. По част от тях членовете на Комисията внесоха във ВСС предложения за образуване на дисциплинарни производства.

Въведеният диференциран подход при разглеждането на жалбите дава своя положителен резултат и Комисията престава да бъде „обикновена пощенска кутия”, която само препраща постъпващите сигнали. Тя се превръща в ръководен орган при извършване на проверка по жалбите и сигналите на гражданите. Не са единични случаите, в които поради незадоволително или формално извършена проверка от контролния

орган Комисията възлага допълнителни такава и/или изисква обяснения от съответния административен ръководител.

2. Основният инструмент на Комисията за противодействие на корупцията в съдебната система са **превантивните действия**. Те са свързани с ограничаване на факторите, които я създават, както и с формиране на ясна и безкомпромисна позиция за нулева толерантност. Тъй като Комисията не разполага с механизми и възможности за разкриване и наказване на корупцията в сферата на съдебната власт, тя насочи своето внимание и усилия главно в областта на превенцията.

Отчитайки този факт с решение по протокол № 39 от 8 октомври 2008 г. на ВСС бе променено наименованието на комисията от „Борба с корупцията и професионалната етика” в комисия „Професионална етика и превенция на корупцията”. В правната уредба, нито организацията на ОСВ, нито тяхната взаимна връзка и взаимодействие са основани на ясно разграничение между функциите на репресия и превенция. Противодействието на корупцията бива разбирано по-скоро като упражнение, което ще бъде измервано по резултатите от репресия (дисциплинарни наказания пр.), но самата цел не е намеса при констатирани нарушения, а превенция чрез намеса??

С решение по протокол № 52 от 17.12.2008 г. ВСС приема Актуализирана Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система. В тази връзка КПЕПК, която има водеща роля по реализирането и изпълнението на мерките заложи в Стратегията изготви **Анализ за изпълнението на мерките, предвидени в Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система**, който е приет с решение по протокол № 45 от 09.12.2010 г. на ВСС. В него са представени основните постигнати резултати от ВСС по изпълнение на мерките заложи в стратегията. КПЕПК има водеща роля и при изготвянето на **План-график по изпълнение на мерките**, предвидени в Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система за периода 2011-2012 г., който е приет с решение по протокол № 8 от 02.03.2011 г. на ВСС.

3. С последните изменения на Закона за съдебната власт, в сила от 4 януари 2011 г. /ДВ., бр. № 1/2011 г./, КПЕПК стана втората законово уредена постоянна комисия към ВСС.

Функциите, задачите и правомощията на КПЕПК също намериха законова уредба в **чл.39а от ЗСВ**. Сред най-важните от тях е възможността Комисията да извършва проучвания, да събира необходимата информация и изготвя становище относно притежаваните нравствени качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на съдебната власт. Също да извършва проверки по сигнали за наличие на поведение,

противоречашо на правилата за професионалната етика, като предоставя резултатите от тези проверки на Висшия съдебен съвет. Всички функции и правомощия на комисията са изчерпателно разписани в 9 точки на чл. 39а на ЗСВ.

С решение по протокол № 6 от 13.02.2012 г. комисия „Професионална етика и превенция на корупцията” приема изменения и допълнения на Вътрешните правила за организацията на дейността си.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 2.1., оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

2.1.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 2.1:

- Да се продължи процесът на публично обявени правила, по които действат местните етични комисии, на сайтовете на съответните ОСВ или по друг общодостъпен начин.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се заяви пред обществото на механизмите, по които съответната комисия може да бъде алармирана със сигнал, жалба или друг вид оплакване.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се осигури достъп до информация дали определени събития, факти или обстоятелства, изнесени от медиите/средствата за масово осведомяване, са станали предмет на вътрешно обсъждане в съответната етична комисия/КПЕПК.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- ВСС да разполага с информация за получените сигнали/жалби в органите на съдебна власт, включително и за предполагаемо корупционно поведение на магистрати, както и за начина на извършените проверки и резултатите от тях.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се създадат предпоставки за осъществяване на ефективен текущ и последващ контрол върху всички жалби/сигнали, постъпили в съдебната система.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се осигури по-голяма прозрачност при заседанията на местните етични комисии – информация относно предмета на обсъждане, решения и пр.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се осигури по-голяма прозрачност относно дисциплинарната практика - наличие на еднакви критерии за оценка на тежестта на наказанията при сходни случаи на нарушаване на етичните правила и адекватност на дисциплинарна отговорност/ констатирани нарушения.

Отговорна институция: ВСС

- Да се засили обучението за разбиране изискванията на кодекса, възприемане и спазване на основните принципи, които установяват стандартите и очертават рамката за регулиране на поведението на магистратите с цел изграждане самосъзнанието на българските магистрати за значимостта на общественото им положение.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

2.2. Лошите условия на труд и работната среда – незадоволителни заплати и лоша работна среда, включително и неясни процедури за повишаване и преместване, както и липса на възможност за допълнителна квалификация и обучение на магистратите, правят съдебните власти податливи на натиск и подкупване.

В този контекст съществено значение придобиват получени отговори от запитани прокурори по отношение на приоритети, чието постигане би могло да доведе до повишаване на капацитета на прокуратурата в сегашните условия. Повишаване на образователното и квалификационно равнище е отговорът на почти 50 % от анкетиранияте, докато при общественото мнение процентът е почти наполовина едва 24.5 % от гражданите смятат, че повишаването на образователното и квалификационно равнище е необходимо за подобряване капацитета на прокуратурата. Едно от най-съществените регистрирани различия между професионалното и общественото мнение по този въпрос е свързано с необходимостта от подобряване на перспективите за професионална кариера в Прокуратурата – то е съществено условие за малко повече от половината от анкетиранияте прокурори, докато на подобно мнение са едва 8.5 % от изследваните лица в сондажа на общественото мнение. Подобна дистанция, макар и в по-малка степен, е налице по отношение на представата за повишаване размера на заплащането в прокуратурата като необходимо условие за повишаване на нейния капацитет – 26.5 % отговарят от анкетиранияте прокурори, докато това разбиране се споделя от едва 11.8 % от изследваните лица.

Сравнително нисък е дялът на онези прокурори, които споделят, че се чувстват оценени според професионалните си качества. Още по-малко е дялът на тези, които се чувстват насърчени да повишават практическите си умения и квалификация. Продължава тенденцията от 2009 г. и през 2010 г. – най-малък да бъде и онзи дял от анкетираните прокурори, които са посочили, че се чувстват като професионалисти с висок обществен авторитет.

2.2.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ:

- Проведени обучения с цел утвърждаване на Правилата за етично поведение, прогласени в новия Етичен кодекс

ВСС /КПЕПК/ и Националният институт на правосъдието, със съдействието на Министерство на правосъдието на САЩ, предприеха съвместна инициатива за разработването на обучителни курсове по „Съдебна етика”.

Засиленото обучение по Етичните правила има за цел утвърждаването им като дължима мяра за поведение на магистрата в професионалния и личния му живот и утвърждаване на ролята на тяхното нарушаване като вид дисциплинарно нарушение.

Приоритет на КПЕПК е **постоянно обучение** по новия Кодекс за етично поведение на българските магистрати.

ВСС и НИП решиха обучението на магистратите да премине през два етапа:

Първи етап - обучение на членовете на етичните комисии

Втори етап - членовете на етичните комисии като обучители да проведат обучението на всички магистрати в страната.

След проведените обучения се наблюдава настъпила сериозна промяна в цялата магистратска общност към въпросите, произтичащи от етичните стандарти. Налице е съществена промяна и към самия Етичен кодекс, на който вече се гледа като на един сериозен, важен и необходим документ.

Провеждане на обучение на съдиите, прокурорите и следователите в РБългария по правилата на Етичния кодекс на българските магистрати е заложено като мярка с постоянен характер и в Актуализирания план за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност, разработен към Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, приета от МС на 18.02.2009 г.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Мерки за повишаване на професионализма на прокурорите за работа по дела, свързани с корупцията:

Ежегодно в периода 2007-2011г. са приемани **Планове на ВКП за действие за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, в които** се залага провеждането на обучение по апелативни райони на прокурорите, **работещи по дела, свързани с корупционни престъпления.** Обучението се провежда както по инициатива на международни организации и фондации в страната и чужбина, така и по инициатива на НИП към МП и вътрешно-ведомствени обучителни семинари. Последните се провеждат по определен график, утвърден от ръководството на Прокуратурата, в който задължително се включват и теми, отнасящи се до ефективно разследване на корупционни и сложни финансови престъпления, транспониране на изискванията на антикорупционните конвенции на ООН, ОИСР и Съвета на Европа в разпоредбите на българския НК, относимата съдебна практика по прилагане на разпоредбите от НК във връзка с корупционните престъпления и т.н. В обучителните семинари се включват и следователи и разследващи служители на МВР, което допринася също за уеднаквяване на професионалните изисквания във връзка с провеждането на по-ефективни разследвания.

През 2010г. с финансовата подкрепа на Световната банка по проект „Безвъзмездно финансиране от Фонда за институционално развитие за борба с корупцията : Укрепване на антикорупционният капацитет на Прокуратурата на Република България“ е публикуван **Каталог за най-добрите практики за противодействие на корупцията в страните от Европейския съюз, САЩ и други държави, който е в помощ на прокурорите, работещи по този вид престъпления,** който се ползва като наръчно помагало от прокурорите, работещи по корупционните престъпления.

Все по-голямо практическо значение придобива **дистанционното обучение,** което се постига с публикуване на лекции и други обучителни материали на електронната страница на Прокуратурата за вътрешноведомствени нужди. Такива материали са изработените от прокурори във ВКП през 2011г. и качени на вътрешноведомствения електронен сайт **Ръководства за съдебна практика по НК и по НПК,** които се ползват за всички видове престъпления, включително корупционните.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

- Определяне показателите за натовареност на магистратите

Комисия по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт към ВСС е създадена първоначално като временна комисия с решение на ВСС от 2010 г. Комисията е утвърдена като

постоянна с влизането в сила на новия Правилник за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация /ПОДВССНА/ и е с нормативно уредени функции, задачи и правомощия.

Действащата при ВСС вече постоянна Комисия по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт през 2011 г. одобри **Указания** по приложението на разпоредбите на Правилника за администрацията на районните, административните, военните и апелативните съдилища, одобри проект на **Методология** за определяне на норма за натовареност на съдилищата, прие **критерии** за отчитане степента на натовареност на ОСВ.

От отчета за 2010 г. и 2011 г. на Комисията става ясно, че е предприета една много важна стъпка в тази насока, а именно изработен е проект на **Правила за отчитане степента на натовареност на ОСВ и индивидуална натовареност на магистратите**. След обсъждане на проекта на експертно ниво и събирането на становище от административните ръководители на всички съдебни органи, комисията определи своята окончателна задача – да подготви рамката на проект за **Правила за отчитане натовареността на съответните ОСВ по нива**.

Мярката се изпълнява. Оценка: добра

С оглед анализа на фактор2.3., оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

2.2.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 2.2:

- Да се усъвършенстват приетите от ВСС правила за осигуряване ръст на работната заплата на магистратите, както и допълнителното им материално стимулиране в предвидените от ЗСВ случаи;

Отговорна институция: ВСС

- Да се създаде подходяща среда – образователен процес, поддържане на професионализма, постоянно обучение, точно определяне на стандартите за работа. Непознаването на новите закони може да се окаже особено вредно върху ефективността на съдебния процес. Ето защо обучението на магистратите е важно, но то трябва да включва всички лица, свързани с правораздаването.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Да се приемат единни критерии за определяне на прогнозната трудност на делата по вид и предмет за различните нива на органите на съдебна власт, с оглед усъвършенстване на критериите за натовареност на магистратите и отчитане на качеството на работата - съществен елемент за

повишаване отчетността и ефективността на съдебната система и за гарантиране на обективно оценяване на магистратите при атестиране.

Отговорна институция: ВСС

- Номинирането, назначаването, както и дисциплинарната практика на ВСС следва да стават по-прозрачни и предсказуеми, чрез въвеждане на ясни показатели и правила, както и чрез създаването на **постоянна практика**. По този начин може да се гарантира, че в съдебната система се назначават само висококвалифицирани магистрати с висок личен морал.

Отговорна институция: ВСС

2.3. Съдебни назначения – когато назначенията не се правят по заслуги това води до подбор на поддаващи се на натиск и подкупване магистрати.

2.3.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

- Утвърждаване на конкурсното начало при назначаване, преместване и повишаване в длъжност на магистратите.

С измененията на ЗСВ през месец април 2009 г. е въведена нова разпоредба с чл. 209а от ЗСВ, в изпълнение на която Методиката за атестиране е отменена и е приета от ВСС **Наредба №1/2009 г. за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместници на административния ръководител**. Наредбата влиза в сила на 01.01.2010 г. С наредбата се определят и критериите за отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт.

Важна законова промяна се съдържа в новия начин, по който е уреден конкурса за младши съдии и младши прокурори, както и този за първоначално назначаване в органите на съдебната власт. Наред с професионалните качества вече ще се преценяват и **нравствените качества на кандидатите**. Така в новата разпоредба на чл. 186, ал.2, от ЗСВ е записано, че КПЕПК представя на Висшия съдебен съвет информация за притежаваните нравствени качества от първите трима класирани за съответната свободна длъжност кандидати и изготвя становище за всеки кандидат. И по-нататък, че при вземане на решението си кой от тези трима кандидати да назначи на съответната свободна длъжност, Висшият съдебен съвет взема предвид и становището на КПЕПК.

Подобна е новата уредба и в конкурса за повишаване в длъжност, преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт, както и при избор на административни ръководители.

Във всички тези случаи КПЕПК извършва преценка за притежаваните нравствени качества от кандидатите и изготвя становище, което се взема предвид от Висшия съдебен съвет при съответното назначение. Когато изборът е за административен ръководител, становището на КПЕПК се предоставя и на кандидатите най-малко три дни преди събеседването, което Висшият съдебен съвет провежда с тях.

Посочените законови промени в сферата на професионалната етика могат да бъдат оценени като необходими и много полезни. Най-ценното в тях е, че след въвеждането на конкурсното начало, както и след въвеждане на оценката за професионалните качества на кандидатите, бе направена и следващата важна и необходима стъпка за въвеждане оценка и на нравствените качества на кандидатите при формиране решението на Висшия съдебен съвет за съответното назначение.

КПЕПК и комисиите за професионална етика към органите на съдебната власт осъществяват пряк и непосредствен контрол по прилагането и спазването на Кодекса за етично поведение на българските магистратите, който се приема като основен инструмент за утвърждаване на почтеност и морал в съдебната система.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 3, оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

2.3.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 2.3:

- Да се повиши отчетността и ефективността на съдебната система и за гарантиране на обективно оценяване на магистратите при атестиране чрез приемане на единни критерии за определяне на прогнозната трудност на делата по вид и предмет за различните нива на органите на съдебна власт, с оглед усъвършенстване на критерии за натовареност на магистратите и отчитане на качеството на работата.

Отговорна институция: ВСС

2.4. Липсата на отчетност и дисциплина – несправедливите и неефективни процедури за санкциониране и отстраняване на корумпирани магистрати биха могли да доведат до отстраняване на независими магистрати.

2.4.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

- Предоставянето на имуществени декларации от магистратите е изискване на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Сметната палата изнася данни за несъответствия между имуществените и данъчните декларации на длъжностните лица. Имуствените декларации на магистратите са основен инструмент, гарантиращ индивидуалната почтеност.

- На второ място за гарантиране на тази почтеност са декларациите на магистратите по Закона за предотвратяване и установяване конфликт на интереси

- *Доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2008 г.*

Дейност на Отдел „Инспекторат“ – за корупционни престъпления – са водени 23 дела.

Доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2009 г.

Дейност на Отдел „Инспекторат“ – за корупционни престъпления – са наблюдавани 6 дела.

Създадена е организация за отчет и анализ на работата на отдел „Инспекторат“ при ВКП през 2007 г., която продължава да се прилага и усъвършенства. Периодично се актуализират изградените масиви на хартиен и електронен носител: за образуваните и водени дисциплинарни преписки, за наложените дисциплинарни наказания на магистрати; за планираната и реализирана ревизионно-контролна дейност, както от отдела, така и от прокуратурите в страната. В изпълнение на основния принцип за прозрачност в работата, ПРБ публикува на интернет страницата, редовните доклади за дейността на прокурорите и разследващите органи. В тях са включени и статистически данни за наблюдаваните досъдебни производства от отдел „Инспекторат“ при ВКП, съгласно които:

а) през 2008 г. са общо 26 досъдебни производства, от тях срещу: прокурори - 6 (4 новообразувани), съдии - 7 (3 новообразувани), следователи - 13 (8 новообразувани). От тях, **за корупционни престъпления са 11**; за престъпления против правосъдието – 10; за документни престъпления – 3; за измама и за присвояване – по едно.

Досъдебни производства, с внесен в съда обвинителен акт са 9, от които срещу прокурори - 4; съдии - 3 и срещу следователи – 2. **За корупционни престъпления са 4** от обвинителните актове, за изнудване и за присвояване - 2 и други. Осъдени са 7 магистрата. Оправдани са 2-ма прокурори и 4-ма следователи.

б) през 2009 г., от заведените срещу магистрати 62 досъдебни производства - 10 са образувани за подкуп и 10 - за престъпления по служба. Новообразувани са 12 досъдебни производства, внесени са

прокурорски актове срещу 10 магистрати, от които 3-ма прокурори, 4-ма съдии и 3-ма следователи. Осъдени с влязла в сила присъда са 5-ма магистрати (един съдия и 4-ма следователи), а са оправдани - 8 магистрата; в) към 30.06.2010 г. са наблюдавани 105 досъдебни производства срещу магистрати, от които 46 – от съдебната система.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 4, оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

2.4.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 2.4:

- Предвидените наказания и санкции за прояви на корупция трябва не само да бъдат налагани, а да бъдат подходящи. Те трябва да са достатъчно строги, за да предотвратят бъдещи прояви и същевременно не прекалено строги, за да имат ефект, защото ако са твърде строги, магистратите ще се опитват да избегнат тяхното прилагане и това ще доведе до неналагане на санкции изобщо.

Отговорна институция: ВСС и ОСВ

- Съдиите да декларират участие в организации и клубове, които могат да поставят под съмнение тяхната непристрастност, приятелска или друга обвързаност, като ловни дружинки, спортни клубове, благотворителни организации (Rotary club, Lions club, Орден на тамплиерите и други).

Отговорна институция: ВСС

2.5. Слабата законова рамка, произволното и нееднакво прилагането на закона от магистратите и силната дискреционна власт в области, в които законът мълчи или е неясен, противоречива съдебна практика, субективно решаване на делата, пряк контакт на магистратите с гражданите и бизнеса, субективизъм при самоотвода, слаби възможности за контрол при самоотводите.

Слабата законова рамка и честата и бърза промяна на законодателството съчетано с широката монополна власт на магистрата води до размиване на отговорността за взетите решения/предприети действия.

Съдилищата следва да запълват празнотите в законодателството по предоставените им дела. Тяхно задължение е да прилага законовите текстови независимо в каква степен те са ясни. Посредством широките си тълкувателни правомощия съдилищата винаги могат да намерят начин за отстраняване на възможностите за корупция, оставени от мълчанието или

неяснотата на закона. Отделните съдии също са отговорни за поддържането на общественото доверие чрез своите решения. На тях им е поверено еднаквото и справедливо прилагане на закона. Механизмът на правораздаването следва да бъде адекватно подготвен, за да се справи с това предизвикателство. Когато той не е в състояние да се справи с адаптирането на законите към непрекъснато променящата се икономическа действителност е изложен на риск с бездействието си да допринесе за разпространение на корупцията. **Произволното приложение на закона води до недоверие в съдебната система.** Докато дискреционната власт се използва в съдебната система за произнасяне на произволни решения, не може да се очаква респект към съдебната власт от обществеността. Този респект може да дойде от ясното спазване на правилата и точното прилагане на законите еднакво спрямо всички. Ето защо обществото следва да вярва, че съдебните решения не са произволни, за да има силно влияние върху спазването на законите.

Така например при проведено проучване през 2009 г. – 69.4 %, през 2010 г. – 57.3 % сред прокурорите запитани за основните трудности и проблеми, пред които са изправени в своята работа, сочат неадекватната законова база. Повече от 60 % от анкетирания прокурори сочат като средство за повишаване на капацитета на прокуратурата – подобряването на съществуващата законова база. При отговора на същия въпрос от гражданите се оказва, че представите и на двете групи анкетирани почти съвпадат – за 2010 г. 53.3 % от гражданите отговарят по същия начин. Сравнението пък с резултатите през 2009 г. показва, че е налице устойчива нагласа и сред двете изследвани групи по този въпрос. Това изследване регистрира увеличение на подкрепата за твърдението „че добросъвестните усилия на прокурорите са ограничени от съществуващите несъвършенства в законодателството”.

2.5.1. ПРЕДПРИЕТИ ОТ ВСС МЕРКИ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

- Правомощие на ИВСС е при противоречива съдебна практика, установена при осъществяване на своята дейност, да сигнализира компетентните органи с отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления (чл. 54, ал. 1, т. 4 от ЗСВ).

През 2008 г. са изпратени 4 сигнала:

- до председателя на ВКС - *Образувано е тълкувателно дело № 01 от 2009 г.*;

- до министъра на правосъдието - Изразено отрицателно становище, относно необходимостта от отправяне на искане до ОСНК на ВКС за

приемане на тълкувателно решение. През 2009 г., от ВКС е изготвен проект на искане за приемане на тълкувателно решение;

- до председателя на ВАС - *Образувано е тълкувателно дело № 07 от 2008 г.*;

- до министъра на правосъдието и до председателя на ВАС. ИВСС е уведомен от председателя на ВАС, че не са налице формалните изисквания на чл. 124 от ЗСВ да се направи искане за тълкувателно решение, поради краткия срок на прилагане на Закона за концесиите, и че следи съдебната практика и ще упражни правомощието си, когато се наложи.

През 2009 г., от ИВСС са изпратени 5 сигнала да компетентните органи:

- до Председателя на ВКС;

- до председателя на ВАС - *Образувано е тълкувателно дело № 2 от 2010 г. на ОС на съдиите на ВАС.*;

- до председателя на ВКС - изготвен е проект на искане за приемане на тълкувателно решение;

- до председателя на ВАС и 5. до председателя на ВКС - *Образувано е тълкувателно дело № 4 от 2009 г.*

Изпълнява се дейността за засилване на активността по сигнализиране на компетентните органи при констатирани случаи на противоречива съдебна практика, отговорност на ИВСС по Графика за неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за периода март – юли 2010 г., с очакван ефект за утвърждаване ролята и значението на касационната инстанция като фактор, стимулиращ кохерентната юриспруденция.

Мярката се изпълнява. Оценка: висока

С оглед анализа на фактор 5, оценката на предприетите от ВСС до момента мерки и дадените от НПО препоръки, работещият екип формулира следните:

2.5.2. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ по фактор 2.5:

- Да се изисква последователното приложение и тълкуване на законите от съдебната власт;

Отговорна институция: ИВСС и ОСВ

- Да се осигурява широкото публикуване на съдебните решения, което ще направи съдебния процес предвидим. Тази предвидимост заедно с общото доверие на обществото със сигурност намаляват възможностите за корупция.

Отговорна институция: ОСВ

- Да се въведе и прилага антикорупционен мониторинг върху сигнали свързани с нарушения при отводи на съдии.
Отговорна институция ОСВ.

Експертите от Работната група подготвиха списък от зони, процеси и дейности, считани за чувствителни към корупция посредством анализ на доклади за корупция в ОСВ и ВСС, проучвания на НПО, проверка и изследване на нормативната база.

По-долу е изведена таблица на риск мониторинга, която включва:

1. Списък на факторите /външни и вътрешни/, на уязвимите/ критични дейности и организационните слаби страни, идентифицирани въз основа на резултатите от самооценката.

2. Самооценка на политиките и мерките, които ВСС е предприел с цел да се справи с организационните слабости; Оценка на ефективността на предприетите мерки – висока, добра, слаба оценка, продължава ли мярката или е изпълнена;

3. Разработване на препоръки за подобряване на качеството на мерките, правилата, политиките и институционализиране и адресиране на горепосочените.

<i>Списък с фактори /външни и вътрешни/, които обуславят прояви на корупционно/неетично поведение на магистратите, предпоставки за корупционен натиск</i>	<i>Самооценка – анализ на предприети от ВСС мерки за противодействие, оценка за ефективност /висока, добра, слаба оценка/ продължава ли изпълнението или мярката е изпълнена</i>	<i>Очертаване на бъдещи мерки за противодействие на корупционната проява чрез анализ на препоръките на НПО</i>
<p>I. ВЪНШНИ: 1.1. -Представата на хората за масовия характер на корупционните практики и убеждението в обществото, че корупцията е неизбежна и единствена алтернатива. -Ролята на медиите и масовото осведомяване в създаването и ескалирането на такива представи. -Ниската степен на разпознаване от гражданите на корупционните прояви. -Ниска степен на обществена нетърпимост към корупционни прояви</p>	<p>- Самосезиране на КПЕПК за всички случаи на съобщения в средствата за масова информация при прояви и действия на магистрати, нарушаващи етичните правила или случаи на корупция – <i>Мярката продължава.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>-Да се подобри информираността на гражданското общество относно предприеманите от КПЕПК и етичните комисии в ОСВ превантивни действия и действия срещу конкретни прояви на корупция; <i>Отговорна институция: ВСС и ОСВ</i> -Да се подобри капацитетът на етичните комисии в ОСВ, натоварени да следят за спазването на Етичния кодекс. На интернет страницата на всеки съд да се публикува състава на местната съдийска комисия по професионална</p>

		<p>етика, както и нейните решения, свързани с постъпилите и разгледани сигнали.</p> <p><i>Отговорна институция:</i> <i>Етичните комисии в ОСВ</i></p> <p>-Провеждане на целенасочена информационна политика, както и полагане на усилия по отношение на про-активната публична комуникация; Установяване на устойчива и прозрачна среда за публичен диалог по отношение дейността на съдебната система. Повишаване степента на информираност на обществото за издгане одобрението, доверието и публичен авторитет, обществената оценка и ефективността на работата на съдебната система. Създаване на условия за формиране на нетолерантност към корупционните практики в съдебната система от страна на гражданите и условия за тяхното активно участие в предотвратяването и разкриването на такива явления в съдебната система.</p> <p><i>Отговорна институция:</i> <i>ВСС и ОСВ</i></p> <p>-Да се прилага методология за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите на услуги, като резултатите се анализират периодично.</p> <p><i>Отговорна институция:</i> <i>ОСВ</i></p>
<p>1.2. -Недоверието на гражданското общество в съдебната система. -Обществената търпимост</p>	<p>- Публикуван в Интернет страницата на ВСС на примерен образец на сигнал, съдържащ данни за корупция или</p>	<p>-Да се осигури финансиране за специализиран щат на служители във всеки съдебен окръг, които да</p>

<p>към корупционни/неетични прояви. -Слабият граждански контрол.</p>	<p>корупционни практики сред магистратите; <i>Мярката е изпълнена.</i> <i>Оценка: висока</i> - Актуализиране през 2008 г. на правилата относно постъпването и разглеждането на сигнали от антикорупционните кутии, поставени в отделните звена на съдебната власт. <i>Мярката е изпълнена.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>отговарят за „Връзки с обществеността“; Всички районни съдилища да изградят информационни центрове за популяризиране сред гражданите начините и средствата за подаване на сигнали вкл. чрез антикорупционните кутии Центърът да бъде в помощ на уязвимите групи, като ги информира за техните права; <i>Отговорна институция: ВСС</i> - В сайта на ОСВ да се поддържа рубрика от типа на « Въпроси и отговори» по въпросите на антикорупцията, в която всички зададени въпроси и дадени отговори да са достъпни за потребителите. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> -Комуникационната стратегия на на всеки ОСВ трябва да бъде проактивна, а не реактивна с цел повишаване доверието на гражданското общество в съдебната система, окуражавайки го да заяви и защити най-важните си ценности, за да се засили гражданския контрол. <i>Отговорна институция: ВСС и ОСВ</i> - Да се регламентират ясни и ефективни правила за връзка между гражданите и служебните лица в администрацията на ОСВ; <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се въведе засилен контрол върху администрирането на документите в звената на съдебната власт; <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се облекчи достъпа до</p>
--	--	---

		<p>съдебно-административна дейност чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>въвеждане</i> на единни деловодни програми за отделните звена на съдебната власт /съд, прокуратура и следствие/ с цел обезпечаване на заинтересованите лица с необходимата информация относно приемането и движението на документите; • <i>осигуряване</i> на прозрачност чрез регламентиране на задължение за предоставяне на информация по телефон или чрез Интернет при стриктно спазване на законовите ограничения за достъп. <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p><i>-Въвеждане на електронното правосъдие, електронно призоваване, внедряване на информационните технологии, унификация на интернет страниците на съдилищата са все бъдещи мерки за противодействие.</i></p> <p><i>Отговорна институция: ВСС</i></p>
<p>1.3. Не добро взаимодействие с останалите власти, държавни, общински и неправителствени органи в борбата с корупцията.</p>	<p>-Приоритетна дейност на КПЕПК през целия отчетен период е изграждането на трайно сътрудничество между държавните институции и гражданското общество. В тази връзка членове на Комисията взеха участие в редица съвместни инициативи.</p> <p><i>Мярката се изпълнява.</i></p>	<p>- Съвместните прояви на ВСС/КПЕПК, проведени с други държавни органи, правозащитни органи и юридически лица с нестопанска цел, във връзка с проблемите на противодействие на корупцията, не следва да са инцидентни. Да се активизира дейността на КПЕПК в тази насока, като</p>

	<p><i>Оценка: добра</i></p> <p>-Координация и взаимодействие на КПЕПК с държавни органи и структури на гражданското общество, с насока на дейност – професионална етика и превенция на корупцията – ГЕС, БОРКОР</p> <p><i>Мярката се изпълнява.</i></p> <p><i>Оценка: добра</i></p> <p>-Взаимодействие между Инспектората към ВСС и ВСС.</p> <p><i>Мярката се изпълнява.</i></p> <p><i>Оценка: висока</i></p>	<p>се увеличават съвместните прояви, проведени в резултат на инициатива от КПЕПК.</p> <p><i>Отговорна институция: ВСС</i></p> <p>- Да се предвиди санкциониране?? на административните ръководители в случаите, когато не са предприели действия в изпълнение на препоръките на ИВСС за търсене на дисциплинарна отговорност при констатирани при проверките от ИВСС дисциплинарни нарушения на магистрати.</p> <p><i>Отговорна институция: ВСС</i></p> <p>- Да се води отчет във ВСС за броя на дисциплинарните производства по чл. 310, ал. 1 от ЗСВ, образувани от административните ръководители на органите на съдебна власт, в резултат на предприети действия за изпълнение на препоръки от ИВСС, дадени в акта от извършената проверка.</p> <p><i>Отговорна институция: ВСС</i></p> <p>- Да се разработи методология за цялостно разследване и взаимодействие с други институции по сложни финансови, икономически и корупционни престъпления, свързани с организираната престъпност.</p> <p><i>Отговорна институция: ВСС</i></p> <p>- Да се изработи, утвърди и приложи програма за антикорупционно сътрудничество между ОСВ и други институции, особено антикорупционни, както и с</p>
--	---	--

		неправителствени организации с цел обмяна на опит и експертиза. <i>Отговорна институция: ВСС и ОСВ</i>
<p>1.4.</p> <p>-Непрозрачност на съдебните процеси;</p> <p>-Манипулиране на процеса за случайно разпределение на делата, разпределяне на дела с различни интереси вкл. големи финансови и др. Интереси;</p> <p>-Дейностите по наемане на вещи лица - високо специализирана и специфична дейност, съчетана с ограничения на избора с особена тежест в сектори, където експертизата е рядка и скъпа; Изключително значение на заключенията на вещото лице по отношение на решаването на делата; Възможност за субективизъм при избора на вещи лица; Възможности за нерегулирани контакти от страна на вещите лица и страните, които трудно биха могли да бъдат контролирани;</p> <p>-Дейности свързани с движението на делата – насрочване, формиране на съдебни състави, призоваване</p>	<p>- Централен уеб базиран интерфейс за публикуване на съдебните актове <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Разпределение на делата и преписките в органите на съдебната власт на принципа на случайния подбор и публикуване на отчетите за дейността на ОСВ на уеб - порталите <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Определяне чрез жребий на тричленен дисциплинарен състав от членовете на Висшия съдебен съвет <i>Мярка се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Внедрена Унифицирана система за приемане и обработване на жалби и сигнали за корупция в съдебната система. <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Приложение на Закона за достъп до обществена информация, и въведени и приети от ВСС Вътрешни правила за достъп до обществената информация. <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Изготвен проект на Закон за вещите лице по проект на ОПАК, финансиран от ЕС чрез Европейския социален фонд с бенефициент ВСС. Законопроектът е внесен в Министерството на правосъдието. <i>Мярката е изпълнена.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>-Да се осигурява достъпност на правната информация за гражданите, с оглед наличие на ясни и прозрачни съдебни производства. <i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>- Да се осигурява по-голяма публичност в работата на съдебната система, чрез отстраняване и преодоляване на причините за бавния процес на обработка на съдебните актове по дела от преходни години, за да бъдат оповестени; В тази връзка да се засили активността и контрола от административните ръководители за незабавното им публикуване след приверждането им в съответствие със законовите изисквания. <i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>- Да се разработи политика за популяризиране чрез медиите на начините и средствата за подаване на сигнали за корупция с оглед формирането на обществен климат на нетърпимост към тези явления. <i>Отговорна институция: ВСС и ОСВ</i></p> <p>- Да се разработи политика за активно медийно отразяване на съдебната дейност и резултатите от мерките за противодействие на корупцията. <i>Отговорна институция:</i></p>

		<p><i>ВСС и ОСВ</i></p> <p>- Да се разработят и развиват канали за обществен контрол:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на видно и достъпно място във всеки съд да бъдат поставени кутии за мнения, оценки и препоръки, адресирани до ВСС; • да бъдат открити в Интернет адрес и гореща телефонна линия за сигнали за корупция и конфликт на интереси. • на интернет сайта на съда да могат да се подадат сигнали за корупция и конфликт на интереси, както и да се ползва интернет форум и електронната поща. <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>-Периодичен анализ и преглед на разпределението на делата.</p> <p>-Периодичен одит на разпределението на делата, целящ управление на корупционния риск, анализ на резултатите и докладване</p> <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>- Въвеждане на процедура за определяне на вещите лица на принципа на случаен подбор, която да бъде дефинирана от ВСС и да се прилага във всички административни съдилища.; Ефективна забрана за изнасяне на делата от съда; Осигуряване на подходяща публичност при набиране на вещи лица, използвайки</p>
--	--	--

		<p>разнообразни информационни канали; Увеличаване на прозрачността по актуализирането на списъка;</p> <p>Антикорупционен контрол върху привличаните вещи лица чрез периодичен анализ на използваните лица по дела, анализ на тенденциите.</p> <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>- Планиране и провеждане на антикорупционни одити, анализ на резултатите и анализ и управление на риска за вземане на адекватни решения. Обмисляне на възможности за институционализиране на вътрешен антикорупционен одит като елемент на системата за превенция, формализиране на процедура за периодичен преглед от ръководството на всички ОСВ на резултатите от антикорупционния мониторинг с цел вземане на подходящи и адекватни мерки на превенция и/ или репресия.</p> <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p>
<p>II. ВЪТРЕШНИ:</p> <p>2.1. Усещането за безнаказаност на нарушителя. Дефицити на самосъзнание и етични норми</p>	<p>- Кодекс за етично поведение на българските магистрати <i>Мярката е изпълнена.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Дисциплинарна практика на ВСС <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Сигнали на граждани/ЮЛ и организации до КПЕПК <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p> <p>- Етични комисии в ОСВ <i>Мярката се изпълнява.</i></p>	<p>- Да се продължи процесът на публично обявени правила, по които действат местните етични комисии, на сайтовете на съответните ОСВ или по друг общодостъпен начин.</p> <p><i>Отговорна институция: ОСВ</i></p> <p>- Да се заяви пред обществото на механизмите, по които съответната комисия може да бъде алармирана със сигнал, жалба или друг</p>

	<p><i>Оценка: висока</i> -Предприети от КПЕПК на ВСС мерки с цел повишаване ефективността от дейността на Комисията <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>вид оплакване. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се осигури достъп до информация дали определени събития, факти или обстоятелства, изнесени от медиите/средствата за масово осведомяване, са станали предмет на вътрешно обсъждане в съответната етична комисия/КПЕПК. <i>Отговорна институция: ОСВ и ВСС</i> - ВСС да разполага с информация за получените сигнали/жалби в органите на съдебна власт, включително и за предполагаемо корупционно поведение на магистрати, както и за начина на извършените проверки и резултатите от тях. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се създадат предпоставки за осъществяване на ефективен текущ и последващ контрол върху всички жалби/сигнали, постъпили в съдебната система. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се осигури по-голяма прозрачност при заседанията на местните етични комисии – информация относно предмета на обсъждане, решения и пр. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се осигури по-голяма прозрачност относно дисциплинарната практика на ВСС; <i>Отговорна институция: ВСС</i> - Да се засили обучението</p>
--	---	--

		<p>на българските магистрати по Етичния кодекс. Отговорна институция: ВСС и ОСВ</p>
<p>2.2. Лошите условия на труд и работната среда – незадоволителни заплати и лоша работна среда, -неясни процедури за повишаване и преместване, -липса на възможност за допълнителна квалификация и обучение на магистратите</p>	<p>- Проведени обучения с цел утвърждаване на Правилата за етично поведение, прогласени в новия Етичен кодекс <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i> - Мерки за повишаване на професионализма на прокурорите за работа по дела, свързани с корупцията <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: отлична</i> -Определяне показателите за натовареност на магистратите <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: добра</i></p>	<p>-Да се усъвършенстват приетите от ВСС правила за осигуряване ръст на работната заплата на магистратите, както и допълнителното им материално стимулиране в предвидените от ЗСВ случаи; <i>Отговорна институция: ВСС</i> - Да се създаде подходяща среда – образователен процес, поддържане на професионализма, постоянно обучение, точно определяне на стандартите за работа. Обучението на магистратите е важно, но то трябва да включва всички лица, свързани с правораздаването. <i>Отговорна институция: ВСС и ОСВ</i> - Да се приемат единни критерии за определяне на прогнозната трудност на делата по вид и предмет за различните нива на органите на съдебна власт, с оглед усъвършенстване на критериите за натовареност на магистратите и отчитане на качеството на работата. <i>Отговорна институция: ВСС</i> -Номинирането, назначаването, както и дисциплинарната практика на ВСС следва да стават по-прозрачни и предсказуеми, чрез въвеждане на ясни показатели и правила, както и чрез създаването на постоянна практика. <i>Отговорна институция: ВСС</i></p>

<p>2.3. Съдебни назначения</p>	<p>-Утвърждаване на конкурсното начало при назначаване, преместване и повишаване в длъжност на магистратите. <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>-Да се повиши отчетността и ефективността на съдебната система и за гарантиране на обективно оценяване на магистратите при атестиране чрез приемане на единни критерии за определяне на прогнозната трудност на делата по вид и предмет за различните нива на органите на съдебна власт, с оглед усъвършенстване на критерии за натовареност на магистратите и отчитане на качеството на работата. <i>Отговорна институция: BCC и ОСВ</i></p>
<p>2.4. Липсата на отчетност и дисциплина – несправедливите и неефективни процедури за санкциониране и отстраняване на корумпирани магистрати</p>	<p>-Предоставянето на имуществени декларации от магистратите съгласно Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Сметната палата изнася данни за несъответствия между имуществените и данъчните декларации на длъжностните лица. -Предоставянето на декларациите на магистратите по Закона за предотвратяване и установяване конфликт на интереси <i>Мярката продължава.</i> <i>Оценка: добра</i> -Създадена е организация за отчет и анализ на работата на отдел „Инспекторат” при ВКП <i>Мярката продължава.</i> <i>Оценка: висока</i></p>	<p>- Предвидените наказания и санкции за прояви на корупция трябва не само да бъдат налагани, а да бъдат подходящи. Те трябва да са достатъчно строги, за да предотвратят бъдещи прояви и същевременно не прекалено строги, за да имат ефект, защото ако са твърде строги, магистратите ще се опитват да избегнат тяхното прилагане и това ще доведе до неналагане на санкции изобщо. <i>Отговорна институция: BCC и ОСВ</i> -Магистратите да декларират участие в организации и клубове, които могат да поставят под съмнение тяхната непристрастност, приятелска или друга обвързаност, като ловни дружинки, спортни клубове, благотворителни организации (Rotary club, Lions club, Орден на тамплиерите и други). <i>Отговорна институция: BCC</i></p>

<p>2.5. Слабата законова рамка, -произволното и нееднакво прилагането на закона от магистратите и силната дискреционна власт в области, в които законът мълчи или е неясен, -противоречива съдебна практика, -субективно решаване на делата, -пряк контакт на магистратите с гражданите и бизнеса, -субективизъм при самоотвода, слаби възможности за контрол при самоотводите.</p>	<p>-Правомощие на ИВСС е при противоречива съдебна практика, установена при осъществяване на своята дейност, да сигнализира компетентните органи с отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления (чл. 54, ал. 1, т. 4 от ЗСВ). <i>Мярката се изпълнява.</i> <i>Оценка:висока</i></p>	<p>-Да се изисква последователното приложение и тълкуване на законите от съдебната власт; <i>Отговорна институция: ИВСС и ОСВ</i> - Да се осигурява широкото публикуване на съдебните решения, което ще направи съдебния процес предвидим. <i>Отговорна институция: ОСВ</i> - Да се въведе и прилага антикорупционен мониторинг върху сигнали свързани с нарушения при отводи на съдии. <i>Отговорна институция ОСВ.</i></p>
---	---	--

Препоръки за въвеждане на контролни механизми за прилагането на антикорупционните мерки:

- Настоящият Анализ да бъде публикуван на официалната интернет страница на ВСС: www.vss.justice.bg

- Ежегодно ВСС да прави мониторинг на изпълнението на формулираните в настоящия Анализ антикорупционните мерки, както и да отчита тяхната ефективност.

- ВСС да възлага /веднъж годишно/ провеждане на представително проучване за корупционната среда в ОСВ за причините и предпоставките, които пораждат корупция. Изследването да обхваща следните съвкупности – граждани, магистрати, адвокати и съдебни служители. Ежегодните изследвания ще осигурят възможност за проследяване на индикаторите във времеви план, като по този начин ще се оцени ефективността на предприетите мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: Корупцията в съдебната власт е израз на нейното съществуване във всички клонове на управлението и представлява сигнал, че реформата в съдебната система се превръща в съществена част от първостепенно значение във всяка програма, създадена за борба с корупцията. Повишаване на капацитета на съдебната система и на ВСС в борбата с корупцията във все по-голяма степен ще зависи от способността за ефективно управление на различията и разширяване на зоните на съгласие, от които зависи авторитетът и обществената подкрепа, на които могат да разчитат институциите в противодействието на корупцията.

За преодоляване на проблеми в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията още 2007 г. ВСС започва обсъждане и изпълнение на приетия от правителството План за действие за изпълнение препоръките на ЕК и показателите за напредък /benchmarks/ по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), въведен с присъединяването ни към ЕС. Целта на МСП и свързаните с него показатели е да се даде възможност на България да показва редовно, че е постигнала напредък в реформата на съдебната система и в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Докладът от 2010 г. на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка е най-положителният за България и същевременно в него се забелязва известно пренасочване на мониторинговите усилия от борбата с корупцията и реформата в съдебната система към по-общата административна среда в България, пораждаща корупция. През 2010 г. Министерски съвет одобрява стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство на България в ЕС – Противодействието на корупцията в съдебната система според Стратегията е една от трите стратегически цели, които трябва да бъдат постигнати.

ИЗТОЧНИЦИ:

1. *Одитен доклад № 0900001010 на Сметната палата за извършен одит на дейността за превенция и борба с корупцията в съдебната система и Висшия съдебен съвет за периода 01.01.2008 г. – 30.06.2010 г.;*
2. *Отчети КПЕПК, КАОСНОСВ, КДП;*
3. *Доклади НПО:*
 - 3.1. *Оценка на националната система за почтеност на България – Национален доклад 2011 на Асоциация „Прозрачност без граници“;*
 - 3.2. *Доклад на Асоциация „Прозрачност без граници“ за резултатите от социологическите изследвания, проведени сред прокурори и граждани на тема: „Ефективно противодействие на корупцията. Етика и професионализъм в дейността на прокуратурата“;*
 - 3.3. *Анализ и препоръки от Национална мрежа за гражданско наблюдение на съда – Център НПО в Разград;*
 - 3.4. *Общественото доверие в правосъдието – инструмента за оценка и развитие на наказателната политика – Център за изследване на демокрацията;*
 - 3.5. *Значението на Механизма за сътрудничество и проверка за реформата в съдебната система и борбата с корупцията в България, Ролята и приносът на Висшия съдебен съвет за*

изпълнение на показателите в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност - Кръгла маса, организирана от Институт за развитие на публичната среда, с подкрепата на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа 31.01.2011г. София;

3.6. други.

4. Доклади за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2008 г. и през 2009 г.

СЪКРАЩЕНИЯ:

ВСС – Висш съдебен съвет

АВСС – Администрация на ВСС

ИВСС – Инспекторат към ВСС

ПОДВССНА – Правилник за организация на дейността на ВСС и неговата администрация

КПЕПК – Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията”

КДП – Комисия по дисциплинарни производства

ОСВ – Органи на съдебна власт

КПКИТС – Комисия „Професионална квалификация, информационни технологии и статистика”

КАОСНОСВ – Комисия по анализ и отчитане степента на натовареност на ОСВ

ЕК – Европейска комисия

СП – Сметна палата

МСП – Механизъм за сътрудничество и проверка

ЮЛ – юридически лица