

Световен доклад за корупцията – 2007

КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНИТЕ СИСТЕМИ

“Съдебната корупция подхранва безнаказаността и подкопава върховенството на закона” се посочва в новия Световен доклад за корупцията на Transparency International

Основни изводи: ключови проблеми на корупцията в съдебната система

Корупцията подрива основите на правосъдието в много общества по света, като лишава жертвите и обвиняемите от основното човешко право на честен и справедлив процес. Това е основното заключение в *Световния доклад за корупцията за 2007 година* на Transparency International.

Трудно биха могли да бъдат преувеличени отрицателните последици от корупцията в съдебната система. Тя подкопава възможностите на международната общност да се справи с транснационалната престъпност и тероризма. Корупцията в съдебната система затруднява търговията, икономическия растеж и развитието. Особено важно е да се отчита, че тя лишава гражданите от безпристрастно разрешаване на спорове между тях, както и между граждани и институции. В последния случай корумпираните съдебни власти водят до разединение в обществата, като поддържат чувството за безнаказаност и несправедливост. Съдебните системи, основани на даването и получаването на подкупи, намаляват доверието в институциите, като улесняват разпространението на корупцията във всички сектори на управлението, включително и по най-висшите етажи на властта. По този начин гражданите получават посланието: тази държава толерира корупцията.

Корупцията в съдебната система: определение

Transparency International определя корупцията като “злоупотреба с поверена власт за собствена изгода”. Това включва едновременно финансова или материална и нематериална изгода, например подпомагане на политически и професионални амбиции. Корупцията в съдебната система включва и всички форми на неправомерно влияние върху безпристрастността на съдебния процес от който и да било представител на съдебната система.

Пример за такъв тип намеса може да бъде отхвърлянето на доказателства с цел оправдаване на лице с висок политически или социален статут. Съдии или други съдебни служители могат да манипулират датите на провеждане на процеса в полза на едната или на другата страна. В страни, в които законът не предвижда водене на изчерпателни стенограми в съдебната зала, съдите биха могли да представят неточни извлечения от казаното в залата или от показанията на свидетелите, преди да постановят присъда, купена от едната или другата страна по делото. Администрацията на съда би могла да “изгуби” дадено досие срещу определена цена.

Други елементи на съдебната система също оказват влияние върху корупцията в нея. Наказателни дела биха могли да бъдат корумпирани още преди да влязат в съда, ако полицията фалшифицира доказателства, които подкрепят присъдата или ако представителите на прокуратурата дават различна тежест на събраните от полицията доказателства. В страни, където прокуратурата единствена има правото да завежда съдебни дела, корумпиран прокурор би могъл да попречи на справедливото обезщетение или компенсация за правонарушението.

Корупцията в съдебната система включва злоупотребата с минималните публични средства, които правителствата отделят за правосъдие, тъй като това рядко е техен основен политически приоритет. Например, съдии биха могли да назначават членове на своите семейства като персонал в съдилищата, както и да манипулират сключването на договори за наем на сгради и закупуване на техника. Понятието корупция в съдебната система обхваща както досъдебната дейност, така и съдебните процедури за решаване на спорове до окончателното постановяване на присъда, влизането ѝ в сила и изпълнението ѝ от съдия-изпълнител.

Апелативният процес като най-важно средство за постигане на справедливост при неточни присъди, представлява допълнителна възможност за корупционни практики. Когато управляващите са тези, които контролират назначаването на висши съдии, трудно може да се разчита, че апелативната инстанция ще бъде по-справедлива и безпристрастна. Дори когато назначенията са честни, ефективността на апелативния процес може да бъде нарушена чрез непрозрачно разглеждане на жалбите или чрез забавяне на делата с години. Апелативните процедури в условията на корумпирана съдебна власт фаворизират страната с “най-дълбоки джобове”, а страната с ограничени ресурси е лишена от възможността да доведе делото си до следваща инстанция, макар да има основание за това.

Обхватът на корупцията в съдебната система

Съществуват сериозни различия между съдебните системи, които са относително свободни от корупция и такива, които страдат от системни нарушения. Индикаторите на корупцията в съдебната система съставляват елемент от по-широки критерии за измерване на корупцията. Съдебни власти, които страдат от корупция, обикновено се срещат в общества, където корупцията е широко разпространена в публичния сектор. Налице е също така и връзка между корупцията в съдебната

система и нивото на икономически растеж, тъй като за инвеститорите е особено важно да могат да разчитат, че сключваните от тях договори ще бъдат честни, а споровете ще се разрешават справедливо. Независимата и безпристрастна съдебна система има важно значение за търговията, инвестициите и финансовите пазари, както показва опитът на толкова различни страни като Китай и Нигерия.

Целите на корупционното поведение в съдебната система са различни. Някои форми на корупция влияят върху съдебния процес с цел постигане на несправедлива присъда. Но има и голям брой хора, които дават подкупи с цел просто да ускорят постановяването на присъда, включително и справедлива такава. В крайна сметка нито една от тези форми на корупция не е приемлива, тъй като жертвата във всеки от тези случаи е самият гражданин. В най-тежко засегнатите от корупция съдебни системи се толерират и двете форми на корупционно поведение и дори се насърчават от работещите в съда. Изследването *Световен корупционен барометър за 2006 година* на Transparency International се основава на извадка от 59 661 души от 62 държави. В една трета от тези държави над 10% от гражданите, които са имали контакт със съдебната система, са заявили, че на тях или на член на семейството им се е налагало да дадат подкуп, за да си осигурят “справедлив” съдебен процес.

Типове корупция в съдебната система

Съществуват два типа корупция, които засягат най-силно съдебната система: а) политическа намеса в съдебния процес от страна на изпълнителната или на законодателната власт, и б) подкуп.

А. Политическа намеса в съдебния процес

Едно от обезсърчаващите заключения на настоящия доклад е, че въпреки няколко десетилетия на реформи и действие на международни инструменти за защита на съдебната независимост, съдии и служители на съда на много места по целия свят все още са изправени пред натиск да действат в полза на господстващи политически и икономически субекти, вместо в името на правото. Изоставането от световните стандарти е явно в редица държави. Политическото влияние върху съдебната система се увеличава в държави като Русия и Аржентина.

Поддаващата се на натиск съдебна система предоставя “правна” защита на властимащите за съмнителни или открито противозаконни практики като незаконно присвояване, непотизъм, облагодетелстване от приватизационни сделки или приемане на политически мерки, които в други условия биха предизвикали противопоставянето от страна на законодателната власт или медиите. През ноември 2006 година, например, един аржентински съдия, назначен от бившия президент на страната Карлос Менем, постановява, че управляващата партия не е нарушила Закона за финансиране на предизборни кампании през 2002 година, тъй като партиите не следва да носят отговорност за финансиране, за което “не са знаели”.

Политическата намеса се проявява в натиск, заплаха или подкупване на съдии, но също и чрез манипулиране на съдийските назначения, възнаграждения и условия на труд. В Алжир съдиите, за които се смята, че са “твърде” независими, биват наказвани или премествани в далечни краища на страната. В Кения са налице редица случаи на натиск върху съдии за оттеглянето им без да бъдат посочвани конкретни обвинения срещу тях в рамките на провеждането на антикорупционна кампания, която мнозина определят като политически изгодна за властимащите. Съдии, които могат да бъдат опасни за управляващите, биват отстранявани от ключови постове, а важните дела се предават на лесно поддаващи се на натиск съдии. Такава практика е използвана в Перу от бившия президент на страната Алберто Фуджимори. Среща се също така и в Шри Ланка.

Ключът към превенция на тези форми на корупция са конституционните и законови механизми, които защитават съдиите от внезапни уволнения или премествания без предварително справедливо разследване на случая. Такава защита до голяма степен спомага за независимостта на съдилищата, съдиите и техните решения от външен натиск.

От друга страна обаче, проблем представлява и възможността съдиите да се крият зад остарели разпоредби за съдебните имунитети, драконовски наказания за неуважение към съда и чувството за колегиалност, както показва опитът съответно на Турция, Пакистан и Непал. Необходимо е откриването на точен баланс между независимост и отчетност и много по-голяма прозрачност, отколкото повечето правителства и съдебни власти биха въвели.

Независимостта на съдебната система се гради върху общественото доверие. Възприятието за справедливост на тази институция е от особено значение, тъй като то укрепва доверието в нея. До неотдавна министърът на правосъдието на Великобритания беше едновременно председател на горната камара на парламента и член на изпълнителната власт, което представляваше проблем от гледна точка конфликта на интереси. В САЩ изборът на съдии е белязан от опасенията, че даренията за кампаниите на съдиите неизбежно се отразяват на тяхната независимост при вземането на решения.

Политическата корупция и корупцията в съдебната система взаимно се подсилват. Когато съдебната система страда от корупция, трудно могат да се очакват санкции за онези, които използват подкуп и заплахи за влияние върху политици. Последниците от подобна динамика са дълбоки, тъй като те възпират честните и необвързани кандидати от участие в политическата надпревара и от заемане на обществена длъжност.

Б. Подкуп

Явлението подкуп се среща във всяка фаза на взаимодействие със съдебната система. Служители на съда биха могли да поискат заплащане, за да изпълнят свое служебно задължение. Адвокати биха могли да включат в хонорарите си заплащане за забавяне или ускоряване на делото, или за да насочат клиентите си към съдии,

склонни да приемат подкуп. От своя страна, съдиите могат да приемат подкуп за забавяне или ускоряване на процеса, за да приемат или отхвърлят дадена жалба, да окажат влияние върху други съдии или просто за да постаноят определена присъда. Световния доклад за корупцията за 2007 година посочва как продължителните отсрочвания на делата в Индия и Бангладеш принуждават гражданите да дават подкупи за ускоряване разрешаването на дела.

Когато ищецът или ответникът по делото имат изградено ниско мнение за справедливостта на съдиите и съдебния процес, те много по-често прибегват до даване на подкуп на съдебни служители, адвокати или съдии, за да постигнат своите цели.

Важно е да се отбележи, че официалните съдебни системи функционират само по една малка част от съдебните спорове в развиващия се свят. Традиционните правни процедури и държавните процедури за административно правосъдие се използват за разрешаване на около 90% от не-правните спорове в много държави по света. Основната част от изследванията върху обичайните форми на правосъдие показват, че те са особено важни като единствена алтернатива на твърде бавните, скъпи и потънали в корупция формални съдебни процедури. Обичайните форми на правосъдие обаче също съдържат елементи на корупция и пристрастност¹. В Бангладеш, например, нерядко на страните в процеса се предлага да платят срещу обещанието, че ще бъде повлияно на членовете на т. нар. шалиш – местна комисия, свиквана, за да разреши възникнал спор и да постанови санкции за нарушения. Нещо повече, жените рядко имат равно право на достъп до правосъдие в традиционните общества, които омаловажават човешките им и икономически права.

Борба с корупцията в съдебната система

Изследването на Transparency International в 32 държави показва, че корупцията в съдебната система приема различни форми и се влияе от редица фактори – местни, социални, културни, икономически и политически. Зад тази очевидна сложност се крият и редица сходни черти, които показват в каква посока трябва да бъдат усилията за справяне с проблема. Изводите от изследваните държави позволяват да се очертаят следните проблемни области:

1. **Съдебни назначения** – когато назначенията не се правят по заслуги, това води до подбор на поддаващи се на натиск и подкупване съдии.
2. **Условия на труд и работна среда** – ниските заплати и лошата работна среда, включително несправедливи процедури за повишение и преместване, както и липсата на възможности за допълнителна квалификация и обучение на съдиите правят съдебните власти податливи на натиск и подкупване.

¹ OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States, August 2006, 4.

3. **Отчетност и дисциплина** – несправедливите и неефективни процедури за санкциониране и отстраняване на корумпирани съдии биха могли да доведат до отстраняване на независимите съдии с оглед политическа целесъобразност.
4. **Прозрачност** – непрозрачните съдебни процедури пречат на обществения и медиен контрол върху работата на съдебните власти и разобличаването на съдебната корупция.

Тези въпроси не намират място в много от програмите за реформа на съдебната система през последните две десетилетия, които като цяло са фокусирани по-скоро върху съдебната администрация и изграждане на капацитет. Така проблемите, свързани със съдебната независимост и отчетност, остават нерешени. Изразходени са огромни средства за квалификация и обучение на съдии, без да се отговори на очакванията и да се изградят предпоставки за тяхната безпристрастност. Разходи са направени и за автоматизация и компютризация на работата на съдебната администрация с цел намаляване на обема работа на съдилищата и по-ефективна работа по делата, което обаче може да направи съдебната система по-корумпирана, ако тези промени не са съпътствани от по-голяма отчетност. В Централна и Източна Европа реформите в много отношения не отчитат изцяло значението на социалния контекст. В страни, където неформалните връзки и познанства позволяват на хората да заобикалят законовите процедури и изисквания, това направи безсмислени не малко прецизно изработени институционални и законови промени.

Препоръки

Предложените по-долу препоръки отразяват най-добрите практики за борба с корупцията в съдебната система и отразяват заключенията, направени въз основа на анализите от изследването Световен доклад за корупцията за 2007 година. Тези препоръки са насочени към четирите изброени по-горе ключови проблемни области: съдебни назначения, условия на труд и работна среда, отчетност и санкции, прозрачност².

Съдебни назначения

1. **Независим орган за назначаване на съдиите и останалите съдебните служители.** Безпристрастният и прозрачен процес на назначаване на съдиите гарантира избора само на кандидати с най-добри качества. Така кандидатите нямат основания да се чувстват задължени към онези, които са ги назначили. Такива процедури могат да бъдат осигурени само чрез изграждането на орган по назначенията, независим от изпълнителната и от законодателната власт. Неговите членове следва да бъдат избирани безпристрастно и прозрачно.

² Настоящите препоръки са част от един по-разширен списък от мерки, “Списък от мерки на Transparency International за почтеност и борба с корупцията в съдебната система”, изготвен от Кийла Лийки със съдействието на редица висши магистрати и други експерти от целия свят. Transparency International го предоставя за свободно ползване.

Представителите на законодателната и на изпълнителната власт не следва да представляват мнозинство от членовете на този орган.

2. **Назначения по заслуги.** Критериите за избор на съдии трябва да бъдат ясни и предварително известни и да позволяват на самите кандидатите, както и на онези които ги избират, а и на обществеността, предварително да са наясно на какви изисквания трябва да отговарят. От кандидатите трябва да се изисква да демонстрират квалификация и почтеност.
3. **Участие на гражданското общество.** Необходима е консултация с гражданските сдружения, както и професионалните съюзи и асоциации, свързани с дейността на съдебната система, относно качествата на отделните кандидати.

Условия на труд и работна среда

4. **Възнаграждение.** Възнагражденията за съдиите следва да съответстват на тяхната позиция, опит, професионално развитие и заслуги през целия период на службата им. При пенсиониране следва да им се предоставят справедливи пенсии.
5. **Гаранции.** Законодателството следва да предвижда гаранции за възнаграждението и условията на труд за съдебните власти, така че да не се допускат възможности за санкциониране на безпристрастните съдии или за поощряване на онези, които действат в полза на управляващите.
6. **Премествания.** Обективните критерии за назначаване на съдии по райони гарантират, че неподкупните съдии няма да бъдат прехвърляни към отдалечени райони. Наред с това, съдиите не бива да бъдат назначавани в район, в който имат близки връзки или отношения с местни политици.
7. **Разпределяне на дела.** Разпределянето на делата трябва да се основава на ясни и обективни критерии, които следва да се определят от съдиите и периодично да бъдат оценявани. Това би попречило на разпределянето на ключови дела към близки до управляващите или до бизнеса съдии.
8. **Достъп до информация и обучение.** Съдиите трябва да имат лесен достъп до законодателството, казусите и съдебните процедури, и да получават първоначално обучение преди или веднага след назначаването си, както и продължаващо през кариерата им обучение. Това включва обучение по правен анализ, обяснение на решенията, писане на присъди и управление на дела, както и етично и антикорупционно обучение.
9. **Сигурност на назначението.** Съдиите трябва да имат сигурни назначения за около 10 години, които да не подлежат на продължение, тъй като съдиите имат склонност да нагаждат присъдите и поведението си към края на назначението си в очакване на неговото подновяване.

Отчетност и дисциплина

10. **Имунитет.** Ограничен имунитет за действията, свързани със служебните им задължения, позволява на съдиите да вземат безпристрастни решения; имунитетът не се прилага при корупция или други криминални провинения.
11. **Дисциплинарни процедури.** Дисциплинарните правила гарантират, че съдебната власт осъществява изначално взискателни разследвания на всички доказателства. Независим орган трябва да разследва оплакванията от съдии и да аргументира решенията си.
12. **Прозрачна и честна процедура по отстраняване.** Отстраняването на съдиите трябва да се основава на стриктни и ясни правила. Механизмите за отстраняване трябва да бъдат ясни, прозрачни и честни, а решенията аргументирани. Там, където съществуват разкрития за корупция, съдията подлежи на наказателно преследване.
13. **Съдебна и апелативна процедура.** Съдиите имат право на изслушване, правна защита и апелация по всеки дисциплинарен въпрос.
14. **Правила на поведение.** Правилникът за съдебно поведение регулира съдебното поведение и трябва да бъде разработен и прилаган от съдебната власт. Неговите нарушения трябва да бъдат разследвани и санкционирани от съдебен орган.
15. **Политика по сезиране.** Конфиденциални и стриктни процедури по оплакване са особено необходими, за да може адвокати, граждани, прокурори, полицията, медиите и гражданското общество да сигнализират за подозирани или фактически нарушения на правилата за поведение или корупционно поведение на съдии, съдебната администрация или адвокати.
16. **Силна и независима асоциация на съдиите.** Съдиите трябва да се представляват от независима асоциация във всички отношения с държавата и нейните служби. Тя трябва да бъде изборно тяло; достъпно за всички съдии; подкрепящо отделните съдии по етични въпроси; да предоставя обективна защита на съдии, които се опасяват, че са компрометирани.

Прозрачност

17. **Прозрачна организация.** Съдебната власт трябва да публикува редовни доклади за своите дейности и разходи, както и да предоставя на обществеността надеждна информация за своето управление и организация.
18. **Прозрачна работа.** Обществото се нуждае от надежден достъп до информация, отнасяща се до законите, предложенията за изменение в законодателството, съдебните процедури, присъдите, свободните съдебни длъжности, критериите за подбор, процедурите и мотивите за назначение на съдиите.
19. **Прозрачна прокуратура.** Прокуратурата трябва да осъществява съдебните преследвания публично (с ограничени изключения, например, когато са

засегнати деца); да публикува аргументите за решенията си и да създава публично достъпни прокурорски насоки, за да даде насока и помощ на взимашите решения по време на съдебното преследване.

20. **Деклариране на имуществото.** Съдиите трябва да декларират периодично имуществото си, особено когато публичните личности са длъжни да го правят.
21. **Деклариране на конфликти на интереси.** Съдиите трябва да декларират конфликтите на интереси веднага, когато те възникнат, и да се оттеглят от дела, в които те са (или може да станат) повлияни спрямо някоя от страните; когато са работили като адвокати или материални свидетели по делото преди това; или ако имат икономически интерес от развързката.
22. **Широко популяризиране на правата на дължим процес.** Формални, съдебно-институционални механизми трябва да гарантират, че страните по делата са юридически съветвани за естеството, мащаба и обхвата на техните права и процедури преди, по време и след съдебното производство.
23. **Свобода на изразяването.** Журналистите трябва да могат свободно да коментират съдебните производства и да сигнализират за предполагаема или фактическа корупция или пристрастност. Законите, които криминализират клеветата или дават свобода на действие на съдиите да поощряват намаляването на компенсациите в дела за клевета, възпрепятстват медиите да разследват и докладват предполагаеми престъпления и трябва да бъдат реформирани.
24. **Качество на коментарите.** Журналистите и редакторите трябва да бъдат по-добре обучени да отразяват случващото се в съдилищата и да представят правните въпроси на широката общественост в достъпна форма. Учените трябва да бъдат поощрявани да коментират съдебни дела в юридическите журнали, ако нямат тази възможност да коментират в медиите.
25. **Участие, изследвания, наблюдение и докладване на гражданското общество.** Гражданските организации могат да допринесат за разбирането на проблемите, свързани със съдебната корупция, посредством наблюдение на разпространението на корупцията, както и чрез потенциални индикатори за корупция като забавянето и качеството на решенията.
26. **Почтеност и прозрачност на донорите.** Програмите за реформа в съдебната система трябва да се занимават с проблема съдебна корупция. Донорите трябва споделят опита си за диагностика, оценка на съдебните процеси и ефикасност, както и открито да се ангажират с партниращите държави.

Тези препоръки отговарят на редица международни стандарти за съдебна почтеност и независимост, както и на различни модели за наблюдение и оценка, разработени от неправителствени организации и правителствени служби. Те подчертават пропуск в международната правна рамка на механизмите за съдебна отчетност. Transparency International отделя особено внимание на принципите на

съдебно поведение “Бангълор” – кодекс за съдии, възприет от редица национални съдебни системи и подкрепен от Икономическия и социален съвет на ООН през 2006 година. Принципите “Бангълор” допринасят за коригирането на този пропуск, въпреки че остават доброволни. В допълнение, основните принципи на ООН за независимост на съдебната власт трябва да бъдат преразгледани в светлината на широко разпространената загриженост възникнала в последното десетилетие относно нуждата от съдебна отчетност.

Магически набор от структури и практики, които да редуцират корупцията във всички ситуации, не съществува. Докладите за страните във втората част на тази книга подчертават широкото разнообразие от препоръки за съдебна реформа, които са специфични за отделния контекст и поради тази причина неприложими универсално към всички случаи. Различните ситуации могат да изискват мерки, които не могат да помогнат другаде. Въпреки всичко, препоръките служат като насока на реформаторските усилия за въвеждане на съдебна независимост и отчетност. Те поощряват по-ефективното, ефикасно и честно прилагане на тези усилия. Както изследването подчертава, многостранната, холистична реформа на съдебната власт е решаваща стъпка към усъвършенстване на справедливостта и противодействието на корупцията, която деградира съдебните системи и разрушава човешки съдби по целия свят.