



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

# Доклад по дейност

## 1.1. Сравнителен анализ на утвърдени инструменти за измерване на интегритета, приложими в съдебната система

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Съюз на юристите в България“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	<b>„Добро управление“</b>
Проект:	<b>„Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“</b>
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г
Дейност	Емпирични проучвания и анализ на добри практики, свързани с интегритета в съдебната система
Под дейност:	1.2 Анализ на добри практики от държави членки на Европейския съюз, свързани с механизми за регулиране на правилата, определящи стандартите за интегритет в съдебната система
Период на изпълнение	05 септември 31 октомври 2017 г.



## Съдържание

Съдържание.....	3
Списък на съкращенията .....	4
Въведение.....	6
Индекс за Местната система за почтеност .....	8
Инициатива за съдебен интегритет .....	11
Изследване на Световния корупционен барометър на Прозрачност без граници (Хората и корупцията: Европа и Централна Азия) .....	16
Индекс на върховенството на закона WJP 2017-2018 .....	18
GRECO Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори – Доклад за оценка България, четвърти кръг на оценка .....	22
Заклучение.....	24

## Списък на съкращенията

РС	Районни съдилища
ОЗ	Основен закон
GRECO	Групата на държавите против корупцията към Съвета на Европа
СЕРЕЈ	European Commission for the Efficiency of Justice, Европейска Комисия за ефективност на правосъдието към Съвета на Европа
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
CSM	<i>Consiglio Superiore della Magistratura, Върховен магистратски съвет</i>
СЕЕЛІ	Институтът за правна инициатива в Централна и Източна Европа (CEELI Institute)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Офис на ООН за наркотиците и престъпленията)
НПО	Неправителствена организация
ОС	Окръжни съдилища, България
ИИСС	Индекс на интегритета в съдебната система
НСС	Националният съдийски съюз
СИ	Съдебен инспекторат
ДАИ	Държавната агенция за интегритет
ЕК	Европейска Комисия
ЕС	Европейски съюз
ВСМ	Висшия съвет на магистратурата
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
ІВА	Международна адвокатска колегия
ІІ	Инициатива на за съдебен интегритет
WJP	Световен проект за правосъдие
ЦМП	Фондация“Център за модернизиране на политики“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

СЮБ	Сдружение „Съюз на юристите в България“
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ТИ	Transparency International (Прозрачност без граници)
ЕОГ	Екип за оценка на GRECO

## Въведение

Представеният доклад се изпълнява в рамките на дейност 1, поддейност 1.1 на проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г.

### Обща цел на проекта

Общата цел на представеният проект е създаване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС), в съответствие с формулираната цел 1 на процедурата – Осъществяване на граждански контрол върху реформата в съдебната система чрез активното включване на НПО и професионалните организации в процеса на разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформа. В процеса на разработване на ИИСС ще бъдат формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба, което е пряко свързано с цел 2 на процедурата – Отправяне на предложения за подобрения в съдебната система. Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система.

### Специфичните цели на проекта са:

1. идентифициране на параметрите, които характеризират интегритета на българската съдебна система – установената и оповестена рамка от ценности и стандарти, които ръководят поведението, решенията и действията при изпълнението на публичните задължения (дейност 1);
2. установяване на добри практики, приложими към българската съдебна система чрез трансфера на които ще бъде насърчен процеса на укрепване на интегритета на съдебната система (дейност 1);
3. разработване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС), отчитащ мненията и очакванията всички заинтересовани страни (дейност 2 и 3);
4. формулиране на предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба (дейност 4);
5. измерване на Индекса на интегритета в съдебната система за 2018. Популяризиране на резултатите и изграждане на капацитет за последващи измервания на Индекса (дейност 5);

Проектът залага на цялостен подход за укрепване на интегритета на съдебната система и осигуряване на възможност за ефективен и обективен граждански контрол върху реформата в съдебната система.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

Настоящия аналитичен доклад е посветен на представяне на утвърдени инструменти за измерване на интегритета, приложими в съдебната система. Докладът допринася за постигане на специфични цели 1 и 2 на проекта.

Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система, разбиран в широк смисъл. Дефиницията за интегритет, около която екипът на проекта се обедини е:

**„Интегритетът е вътрешна характеристика, означаваща, че магистратът действа в съответствие със специфични принципи и ценности, без да прави компромиси нито на работа, нито в личния живот. Това означава честно, добросъвестно, коректно и трудолюбиво изпълнение на служебните задължения. Всъщност почтеността се проявява в създаване на съдебните актове с обективност, с пълна равнопоставеност, спазване на закона, всичко за пълната законосъобразност на акта.“**

Това означава пълно приемане и зачитане на ценности като независимост, безпристрастност, компетентност и старание, почтеност и благоприличие, професионална компетентност, както и неприемане на корупцията.

В настоящият анализ ще бъдат разгледани български и международни изследвания, посветени на една или повече от изброените теми: независимост, безпристрастност, компетентност и старание, почтеност и благоприличие, професионална компетентност, корупцията, прозрачност. Тези изследвания не са задължително само в сферата на съдебната система, но непременно засягат публични институции и почтеността в тях.

## Индекс за Местната система за почтеност<sup>1</sup>

Проектът „Индекс на местната система за почтеност”, в рамките на който се измерва индексът, е тригодишна инициатива на Асоциация „Прозрачност без граници”, която се осъществява от началото на ноември 2014. Инициативата е израз на оценката на Асоциация „Прозрачност без граници”, че ефективното противодействие на корупцията в страната не може да извърши без участието на ключови институции и социални актьори на местно ниво.

**Предмет** на Индекса за Местната система за почтеност е сравнителният анализ на общините в областните центрове в България. Индексът обхваща всички 27 общини-областни центрове и се базира на информация от широк кръг източници с времеви обхват последните две години. Той се изработва от **Transparency International Bulgaria**.

**Информационни източници:** официално публикувани документи, данни от проведени специализирани наблюдения във всяка една от обхванатите общини, както и информация, получена по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

**Инициативата се осъществява чрез три основни линии на дейност:**

- оценка на капацитета на местните публични институции и други актьори за прилагане на устойчиви антикорупционни политики;
- изработване на годишен Индекс на Местната система за почтеност;
- укрепване на почтеността на местните общности: развитие на капацитета на местните власти за прилагане на дългосрочни устойчиви антикорупционни политики;
- застъпничество за реформи в местните антикорупционни политики.

В резултат на прилагането на методологията за мониторинг ежегодно се съставя комплексна оценка – Индекс на Местната система за почтеност. Индексът позволява сравнителна оценка на антикорупционния капацитет, роля и значение на ключови институции и социални актьори на местно ниво: общински съвет, кмет, общинска администрация, бизнес, медии, граждански организации, съдилища и полиция в 27-те общини – областни центрове на страната.

Изследването, както и другите дейности по проекта, се осъществяват в сътрудничество с широка мрежа от граждански организации, работещи в съответните региони, които са партньори на Асоциация „Прозрачност без граници” при осъществяването на инициативата.

**Обект на изследването:** Фокусът на изследването и оценката са върху 9 ключови институции и активни общности, които формират стълбовете на местната система на почтеност според методологията на Transparency International, и от чиито действия в най-пряка степен зависи бизнес климатът и възможностите за устойчиво развитие на

---

<sup>1</sup> Индекс на Местната система за почтеност <http://lisi.transparency.bg/>





общността. Това са: Общински съвет; Кмет; Общинска администрация; Политически партии; Съдилища; Полиция; Бизнес; Медии; Гражданско общество;

При изследването на всеки от стълбовете акцентът е поставен върху оценката на три основни измерения:

- Общ капацитет за действие
- Роля в процеса на утвърждаване на местна система за почтеност
- Вътрешни правила на управление в категориите на прозрачност, отчетност и почтеност.

По-специално, при оценка на съдилищата, индикаторите са:

#### *Капацитет*

---

#### *Адекватни ресурси*

Оценяваните индикатори са:

- Натовареност на съдиите;
- Сграден фонд и техническо осигуряване;
- Обучения на съдиите.

#### *Независимост*

- Съществуват правила за случайно разпределение на делата и те се прилагат на практика;
- Вътрешна зависимост - % командировани съдии;
- Правила за работата на вещните лица и съдебните заседатели.

#### *Роля*

---

#### *Ефективност на правораздаването*

- Забавени дела;
- Срочност на правораздаването;
- Протестиращи и обжалвани дела.

#### *Управление*

---

#### *Прозрачност*

- Практика за навременно публикуване на информация относно съдебни решения, съдебни заседания, постановени съдебни актове;
- Публичност на информацията за знакови дела;

- Правила за електронно правосъдие.

### **Отчетност**

- Регулярно публикуване на доклад за дейността;
- Система за работа със сигнали за корупция срещу съдии;
- Наложени наказания след дисциплинарни производства.

### **Почтеност**

- Правила за почтеност служители;
- Спазване Етичен кодекс и правила за отвод при конфликт на интереси;
- Публичност на декларациите на магистратите.

Всеки от индикаторите се оценява по петстепенна скала от 1 до 5, като 1 означава слабо, а 5 – много добро представяне, след което се формира обща оценка на съдилищата в общината, която от своя страна участва в общия индекс на почтеност на общината, след това се обобщава за страната. По общини са публикувани и стойностите по главните индикатори и подиндикатори.

таблица 1: Индекс на почтеност за съдилищата общо за страната

<b>Индекс години</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Капацитет</b>	2,30	3,78	3,85
<b>Роля</b>	2,65	3,69	4
<b>Управление в т.ч:</b>	3,15	2,75	2,75
<b>Почтеност:</b>	3,48	1,88	1,88
- Правила за почтеност служители	2,10	2,10	2,10
- Спазване Етичен кодекс и правила за отвод при конфликт на интереси	1,56	1,48	1,48
- Публичност на декларациите на магистратите	2,05	2,05	2,05
<b>Общо</b>	2,70	3,40	3,53



## Инициатива за съдебен интегритет<sup>2</sup>

Международната адвокатска колегия (ИВА), създадена през 1947 г., е водещата в света международна организация на практикуващи юристи, адвокатски колегии и адвокатски дружества. влияе върху развитието на реформата на международното право и формира бъдещето на адвокатската професия в целия свят. В нея членуват повече от 80 000 индивидуални адвокати и повече от 190 асоциации и адвокатски дружества, които обхващат над 170 държави.

През януари 2015 г. ИВА стартира Инициативата на ИВА за съдебен интегритет (ИИ). ИИ е замислена да се бори със съществуващата корупцията в съдебната система, като се опитва да разбере видовете корупция, които засягат съдебната система и се фокусира върху ролята на различните професионалисти, действащи в рамките на съдебните системи. Инициативата се стреми да допринесе за борба с корупцията в съдебната власт по целия свят, използвайки ресурсите и опита на глобалната мрежа на ИВА за физически лица и членове на асоциацията на баровете.

В Лондон и Сингапур са проведени срещи с работна група от експерти в областта ("Expert WG"), съответно на 19 февруари и 17 март 2015 г. Експертната работна група разгледа обхвата на проблема и настоящите усилия за борба с корупцията в съдебната система. В резултат експертната група разработва редица предложения за това как ИВА би могла най-добре да допринесе за тези усилия.

В резултат Звеното за правни политики и изследвания на ИВА (LPRU) в сътрудничество с Базелския институт по управление публикува доклад „Инициатива за съдебен интегритет на Международната адвокатска колегия: Съдебната система и корупцията“.

Разглежданият доклад представя ключови констатации, направени в началната фаза на Инициативата, която започва през юни 2015 г. и приключва през януари 2016 г. Разработен е и се изпълнява изследователски план за определяне на моделите в основата на корупционното поведение в съдебните системи. Основната цел на изследването е да се идентифицират: (1) най-разпространените модели (типологии), в които корупцията се проявява в съдебната система; (2) рисковете от корупция в взаимодействието между участниците в съдебните системи; и (3) рисковете, възникващи на различни етапи от съдебния процес.

Изследователската методология, разработена от ИИ, има значителен принос за обогатяване на литературата и емпиричните доказателства за корупцията в съдебната система. Отправната точка е развитието на разбирането за конкретните начини, по които може да възникне корупция в съдебните системи по света. Така се създава

---

<sup>2</sup> The International Bar Association Judicial Integrity Initiative: Judicial Systems and Corruption, May 2016, Conducted in partnership with the Basel Institute on Governance

предпоставка за разработването на подходящи мерки за ликвидиране на онези практики, които подкопават ефективността и легитимността на съдебните процеси. Фокусът на първоначалната фаза на изследването е обширно проучване за идентифициране на модели на корупция, наричани още типологии, в съдебните системи по света и така се идентифицират най-устойчивите корупционни форми.

Методологията има за цел да идентифицира предизвикателствата, свързани с провеждането на изследвания върху чувствителна тема като корупцията.

Методите на изследването са:

(1) кабинетно изследване – преглед на наличната литература за корупцията в съдебните системи и събиране на информация за международните насоки, стандарти и принципи, разработени до момента;

(2) Провеждане на цялостно проучване на световно равнище;

(3) Вътрешни консултации в две от страните, в които се провеждат проучвания, Мексико и Филипините, събиране на задълбочена информация от заетите в съдебната система и заинтересованите страни;

и (4) интервюта с отделни респонденти от още шест страни: Австралия, Нова Зеландия, Парагвай, Швейцария, Турция и Уганда.

Тази комбинация от изследователски методи позволява значителна триангулация на данните, която да увеличи максимално валидността на резултатите от изследването. Резултатът от този изследователски проект е допълнително контролиран чрез позоваване на работата, извършена от WJP и TI, като GCB и Индекс на възприемане на корупцията (CPI).

Данните, получени чрез изследването, изискват внимателен анализ и трябва да се разглеждат разумно, предупреждават изследователите. Например, отговорите, които показват неправомерно политическо влияние в съдебната система, могат да бъдат приписани на потенциална пристрастност към проучването. Това е така, защото респондентите са потенциални съучастници в корупционни взаимодействия и които може да са насочвали вниманието към неправомерно политическо влияние, като начин за отклоняване на отговорността. Качествените констатации, получени от консултациите и интервютата, показват, че възприемането на корупцията, по мнението на адвокатите, може да бъде преувеличено. Например адвокат, който е загубил дело, може да претендира за корупция, вместо да признае, че другата страна е била по-добре подготвена.

Друг аспект, който трябва да се отбележи е, че има значително по-голям брой отговори от страни, където принципът на правовата държава като цяло е силен. В тези страни регулаторните рамки са сравнително надеждни и процесите са силно автоматизирани, като по този начин се ограничават рисковете като конфликт на интереси и злоупотреба с финансови средства.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

Изследването е базирано на документални проучвания, триангулация на резултатите и провеждане на on-line анкета.

Изследователите са установили, че компонентите с най-голямо влияние върху интегритета и корупцията са независимостта (разглеждана като неподаване на политическо влияние) и отчетността (към гражданите), както и двата компонента се разглеждат на индивидуално и институционално ниво. Изследвани са различни индикатори за измерване на тези компоненти, но проблемите с измерването, наличността и надеждността на данните са предизвикателство за всички един тях. Всяко измерване може да се оцени като аналитично упражнение, казват изследователите, но всяко от тях има само ограничена обяснителна стойност: използваните данни не обхващат важни начини за измерване на независимостта и отчетността, като например неправомерното влияние върху юристите, освен ако това не е документирано в медиите. Това би изисквало използване на повече качествени данни, които рядко се използват при определяне на индекси с такъв характер.

При документалния преглед изследователите са изследвали освен конституционните разпоредби, относими към независимостта и отчетността на магистратите, но и изследванията по темата за интегритета и корупцията направени от Световна банка, UNODC, Съвета на Европа и др., както и голям обем документи.

Когато резултатите от проучването са триангулирани<sup>3</sup> и сравнени със съответните показатели от Инициативата за върховенство на правото на Американската адвокатска колегия (RoLI)<sup>4</sup> на Световен проект за правосъдие (WJP)<sup>5</sup> и GCB на TI, се вижда, че констатациите са в съответствие с тези установени индекси. За някои от изследваните категории, например докладваната честота на корупционно поведение представлява специфична група от съдебни професии. Все пак се наблюдават известни различия в данните от проучванията.

Това може да се дължи на различните методологии на индексите: GCB се основава на възприятията на гражданите за корупцията, а RoLI, се основава както на експертни оценки от академичните среди, практикуващите и лидерите на общности, така и на споделяните от гражданите корупционни практики. JII може да се характеризира като самооценка от съдебни специалисти. Така събраните данни допринасят за нова перспектива и това може да обясни разликата в сравнение с резултатите от тези други индекси. .

---

<sup>3</sup> "Триангулация" и триангулиране означава процесът на валидиране на данните чрез кръстосана проверка от два или повече източника. Тя се постига чрез използването на различни методи за изследване, за да се потвърди валидността и надеждността на събраните данни.

<sup>4</sup> [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law.html](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law.html)

<sup>5</sup> <https://worldjusticeproject.org/>

В някои изолирани случаи отговорите на проучването показват нива на корупция в определени съдебни системи, които пряко противоречат на резултатите от други външни сигурни източници на данни. Това допълнително подчертава значението на триангулацията и кръстосаните проверки на отговорите от проучването.

Проучването е проведено онлайн от 2 октомври 2015 г. до 30 октомври 2015 г. и се популяризира чрез индивидуалните членове на ИВА, мрежата от национални адвокатски колегии, нейните комисии, като съдийския форум и няколко партньорски организации. Проучването<sup>6</sup> е предоставено на осем езика (английски, френски, китайски, руски, арабски, японски, корейски и индонезийски). Общо са получени 1 577 отговора от 120 страни.

Отговорите, получени от 89 от анкетираните страни, са твърде малко, за да се направи смислен и надежден анализ. Това налага изследователите да ограничат анализа до тези страни, от които са получени най-малко десет отговора. Така проучването се реализира на база от общо 1 204 респонденти от 31 държави. Макар че привидно представлява по-ограничен брой страни, получената извадка все пак запазва значителни различия в географските региони, видовете съдебни системи и отчетените нива на корупция и следователно е подходящо да изпълни целите на тази фаза на III

Важно е да се признаят ограниченията на методологията на проучването. Както във всяко доброволно проучване, не може да се твърди, че получените отговорите са представителни за мненията и възприятията на всички членове на съдебните професии във всички анкетираните държави. Отговорите, получени от респондентите в изследваните страни, отразяват мненията и възприятията на лица, които са се самоопределили и следователно извадката може да бъде изкривена спрямо конкретен тип респондент. Сравнително високият брой отговори, получени от адвокати, вероятно се дължи на използваните канали за разпространение и значението, приложено към проучването от ИВА. Това може да създаде известна пристрастност, която изследователите трябва да вземат под внимание във всеки следващ анализ. Авторите подчертават, че тази потенциална пристрастност трябва да се има предвид и при четенето на анализите от доклада.

Изследването отразява данните, получени от страни с достатъчен брой отговори. Ето защо, въпреки че докладът се позовава на конкретни страни в контекста на някои модели на корупция, това не означава, че тези държави са най-представителните или остри случаи на съответните видове корупционно поведение. Вместо това те са посочени като примери за по-общии модели.

В методологията на изследването са представени и прецизно дефинирани използваните специфични термини. В приложение<sup>7</sup> към доклада могат да се видят процентът на респондентите по професионален признак, тип на съдебната система, заетост, пол,

---

<sup>6</sup> Annex 4: Survey questionnaire

<sup>7</sup> Annex 2: Characterisation of the survey sample



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

стаж. В друго приложение<sup>8</sup> е дадена триангулацията на данните по страни и референтни документи.

Анкетата е проведена on-line с възможност за обратна връзка през електронна поща. Изследователските въпроси са петстепенни с цифрово означение от 1 до 5, придружения с описателно обяснение като 5 съответства на „Много високо (с негативна конотация)“, а 1 на „Много ниско“.

Въпросите са свързани с индивидуална оценка на нивото на корупция на ниво държава, регион (щат, провинция), след което въпросите са свързани с корупцията в правосъдието също на държавно и регионално, като тук изследователите са включили различните видове корупционно поведение като а) подаване на политическо въздействие, подкупи, изнудване, злоупотреба с публични средства или друго. След което са изследвани всички видове корупционно поведение споменати по-горе по проявлението им сред: съдиите, адвокатите, прокурорите, обществените защитници, съдебната администрация, регулаторните органи, следователите, страните при търговски спорове или при решаване на граждански спорове, или обвиняемите в наказателното преследване. Изследвани са по петстепенни скали различните видове корупция сред упражняващите правна професия, както и възприятието за инициране на корупционна дейност в зависимост от заеманата позиция: съдии, адвокати, прокурори, обществени защитници, медиатори при търговски и граждански спорове, вещи лица и свидетели.

Изследвана е корупцията при разпределение на делата както в съда, така и в прокуратурата, както и редица други. Въпросникът, Приложение № 4, съдържа 20 въпроса, някои от които имат подвъпроси.

Проведеното изследване е глобално, няма претенции да е представително, но по надежден начин е верифицирало данните, така че да очертават по достоверен начин проблемите и възможните пътища за решението им в различните държави.

---

<sup>8</sup> Annex 3: Triangulation of data „Comparison of assessments based on survey data, WJP’s Rule of Law Index (2015) and TI’s Global Corruption Barometer (2013)“

## Изследване на Световния корупционен барометър на Прозрачност без граници (Хората и корупцията: Европа и Централна Азия)

Прозрачност без граници (TI) е глобална коалиция с визия за свят без корупция, основана през 1993 г. и създава организации в повече от 100 държави по целия свят. Прозрачност без граници изработва Годишен индекс на възприятието за корупция, в което са включени 180 държави, както и Световен корупционен барометър. В този раздел ще се анализират методите за събиране на информация и определяне на индекс на корупцията, прилагани в едно от последните изследвания на TI като релевантно за целта на проекта.

Изследването на Световния корупционен барометър „Хората и корупцията“ за – 2016<sup>9</sup> е най-голямото и изчерпателно изследване по рода си и дава възможност за сравнителен преглед на резултатите за целия изследван регион, но същевременно и позволява съпоставка на нагласите и опита в сферата на корупцията на гражданите на страните-членки на Европейския съюз, на страните-кандидатки за членство и на държавите от Общността на независимите държави (ОНД). Докладът изследва начина, по който корупцията присъства в живота на хората. Резултатите от изследването на Transparency International са получени с помощта на отговорите на 60 000 респондента от 42 държави в Европа и Централна Азия

Изследването за Европа и Централна Азия е поверено на две изследователски компании TNS Opinion (от септември 2016 г. трансформирано в Kantar Public Brussels), която събира данните, използвайки интервюта лице в лице. Efficiency3 отговаря за проведените по телефона интервюта.

TNS Opinion събра данните, като използва интервюта "лице в лице" с компютърно подпомагано лично интервюиране (CAPI). За всяка от страните по проекта е разработен модел с натрупване на случаен принцип. Извадката е класифицирана по райони и по степен на урбанизация. Домакинствата се избират на случаен принцип, в това число и чрез предварителен списък, като се използва случайна извадка, или с използване на съществуващи регистри.

Респондентът се избира на случаен принцип от всички възрастни в домакинствата.

Efficiency3 организира изпълнението на проучването чрез Computer Assisted Telephone Interviews (CATI). Случайно цифрово набиране се използва за случайно избиране на домакинства, а респондентите се избират произволно от всички възрастни в домакинството. За интервюта са избрани както стационарни телефони, така и мобилни телефони, разделени във всички региони според гъстотата на населението.

Въпросите, върху които акцентира докладът са зададени като част от по-дълъг списък въпроси, част от интервюта за събиране на данни.

---

<sup>9</sup> People and Corruption: Europe and Central Asia 2016  
[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people\\_and\\_corruption\\_europe\\_and\\_central\\_asia\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016)





проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

Извадките са подбрани и претеглени, за да бъдат национално представителни за всички възрастни на 18 и повече години, живеещи във всяка от изследваните държави. Резултатите посочват и граници на грешка в извадката от максимум +/- 2,6 процентни пункта (за извадка от 1500) и +/- 3,1 процентни пункта (за извадка от 1000) за дихотомни въпроси (например да или не) на 95% достоверност.

Изследователските въпроси, използвани за изчисление на индекса са само 5, и са свързани с идентифицирането на 3-те най-големи проблеми сред изследваната страна; как правителствата се справят с корупцията (5 степенна скала); до каква степен възприемате, че депутатите са корумпирани (три степенна скала); скала на подкупите; приемане на корупцията от обществото.

Всеки от въпросите е претеглен и оценката е представена в цветове: зелено – свободно от корупция; кехлибарено - средно ниво, а червено – опасно за обществото ниво.

Това също е всеобхватно изследване с участието на консултантски компании и широка мрежа от граждански организации.

## Индекс на върховенството на закона WJP 2017-2018

Индексът за върховенство на закона<sup>10</sup> (Index Justice Rule Index<sup>®</sup>) на World Justice Project измерва начина, по който върховенството на закона се въвежда и възприема от широката общественост по целия свят. Той е водещият източник на оригинални и независими данни за върховенството на закона.

Процесът<sup>11</sup> по изработване на Индекса може да бъде обобщен в следните етапи:

- Екипът на WJP разработва концептуалната рамка на Индекса в 9 показателя и 47 под-показатели, като се консултира с представители на академичните среди, действащи професионалисти и лидери на обществено мнение от цял свят.
- Екипът на Индекса разработва комплект от пет въпросника<sup>12</sup>, основани на концептуалната рамка на Индекса. Те се представят на експертите и широката общественост. Въпросите са преведени на няколко езика и са адаптирани, за да отразяват характерните използвани термини и изрази.
- Екипът определя повече от 300 експерта, средно за страна, които потенциално да отговорят на въпросите, предназначени за експерти. Ангажират се услугите на водещи местни социологически агенции, които да проведат проучването сред домакинствата.
- Избраните социологически агенции провеждат предварителни пилотни проучвания след консултации с екипа на Индекса, след което стартират и окончателното проучване.
- Екипът изпраща въпросниците на местните експерти и е в непрекъснато взаимодействие с тях.
- Екипът на Индекса събира и нанася данните към 44-те под-фактора с глобална съпоставимост.
- Екипът на Индекса разработва крайните резултати, като използва процес, разделен на пет етапа:
  - Кодифицира въпросите в цифрови стойности.
  - Изготвя необработените резултати за всяка страна, чрез обобщаване на отговорите на няколко отделни лица (експерти или представители на широката общественост).
  - Нормализира необработените резултати.
  - Агрегира нормализираните оценки в под-фактори и фактори, използващи прости средни стойности.
  - Извършва окончателното класиране с помощта на нормализираните резултати.
- Данните се подлагат на серия от тестове, за да се идентифицират възможните отклонения и грешки. Например, екипът на Индекса поставя всички под-фактори на кръстосана проверка чрез 60 източника от трети страни,

---

<sup>10</sup>The WJP Rule of Law Index <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>

<sup>11</sup> [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Methodolgy\\_17-18.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Methodolgy_17-18.pdf)

<sup>12</sup> 2016 Rule of Law Index Questionnaires <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/2016-rule-law-index-questionnaires>



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

включително количествени данни и качествени оценки, изготвени от местни и международни организации.

- Анализът на чувствителността се извършва от Отдела по иконометрия и приложна статистика на Съвместния изследователски център на Европейската комисия в сътрудничество с екипа на Индекса, за да се оцени статистическата надеждност на резултатите

За да се илюстрира дали върховенството на закона в дадена държава се променя чувствително през изминалата година, измерение на промяната се изработва на база на годишната разлика в оценката на факторите за дадената страна, стандартната грешка за тези резултати и резултатите от съответните t-тестове.

Данните се представят в национални доклади, таблици и цифри, за да бъде по-лесно тяхното представяне и разбиране.

## Фактори

1. Ограничения върху правомощията на правителството (фактор 1)
  - 1.1. 1.1 Правителствените правомощия са ефективно ограничени от законодателната власт
  - 1.2. Правителствените правомощия са ефективно ограничени от съдебната власт
  - 1.3. Правителствените правомощия са ефективно ограничени чрез независим одит и преглед
  - 1.4. Правителствени служители са санкционирани за нарушения
  - 1.5. Правителствените правомощия са обект на неправителствени проверки
  - 1.6. Предаването на властта става в зависимост от закона
2. Липса на корупция (фактор 2)
  - 2.1. Правителствени служители в Изпълнителния клон не използват публична служба за лична изгода
  - 2.2. Правителствени служители в съдебната власт не използват публична служба за лична изгода
  - 2.3. Правителствени служители в полицията и военните не използват публична служба за лична изгода
  - 2.4. Правителствените служители в законодателната власт не използват публичната служба за лична изгода
3. Открито управление (фактор 3)
  - 3.1. Публикувани са всички закони и правителствени данни
  - 3.2. Право на информация
  - 3.3. Гражданско участие
  - 3.4. Механизми за подаване на жалби

4. Основни права (фактор 4)
  - 4.1. Равно третиране и липса на дискриминация
  - 4.2. Правото на живот и сигурност на лицето е ефективно гарантирано
  - 4.3. Надлежен процес на прилагане на закона и права на обвиняемия
  - 4.4. Свободата на мнение и изразяване е ефективно гарантирана
  - 4.5. Свободата на вярата и религията е ефективно гарантирана
  - 4.6. Свободата от произволна намеса в личния живот е ефективно гарантирана
  - 4.7. Свободата на сдружаване е ефективно гарантирана
  - 4.8. Фундаменталните трудови права са ефективно гарантирани
5. Ред и сигурност
  - 5.1. Престъпността се контролира ефективно
  - 5.2. Гражданските конфликти се ограничават ефективно
  - 5.3. Хората не прибягват до насилие, за да компенсират личните си недоволства
6. Прилагане на нормативната уредба (фактор 6)
  - 6.1. Правителствените разпоредби се прилагат ефективно
  - 6.2. правителствените разпоредби се прилагат и прилагат без неправомерно влияние
  - 6.3. Административното производство се провежда без неоправдано забавяне
  - 6.4. При административното производство се спазва надлежният процес
  - 6.5. Правителството не експроприира без адекватна компенсация
7. Гражданско правосъдие (фактор 7)

*Гражданското правосъдие (фактор 7 от Индекса за върховенство на закона на WJP) измерва дали обикновените хора могат да решават своите оплаквания по мирен и ефективен начин чрез системата за гражданско правосъдие. Осигуряването на ефективно гражданско правосъдие изисква системата да бъде достъпна на достъпни цени (7.1), без дискриминация (7.2), без корупция (7.3) и без неправомерно влияние от страна на държавни служители (7.4). Предоставянето на ефективно гражданско правосъдие също така изисква съдопроизводството да се провежда своевременно и да не се подлага на необосновани забавяния (7.5). И накрая, признавайки стойността на алтернативните механизми за разрешаване на спорове, този фактор измерва и достъпността, безпристрастността и ефикасността на системите за медиация и арбитраж, които дават възможност на страните да разрешават граждански спорове (7.7).*

- 7.1. Хората имат достъп и могат да си позволят гражданско правосъдие
- 7.2. Гражданското правосъдие е недискриминационно
- 7.3. Гражданското правосъдие е свободно от корупция
- 7.4. Гражданското правосъдие е свободно от неправилно влияние на правителството
- 7.5. Гражданското правосъдие не подлежи на необосновано забавяне
- 7.6. Гражданското правораздаване се прилага ефективно
8. Наказателно правосъдие (фактор 8)
  - 8.1 Системата за разследване на престъпления е ефективна
  - 8.2 Системата за наказателно преследване е навременна и ефективна



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

8.3 Възпиращата система е ефективна за намаляване на престъпното поведение

8.4 Системата за наказателно правосъдие е безпристрастна

8.5 Системата на наказателно правосъдие е свободна от корупция

8.6 Системата на наказателното правосъдие е свободна от неправилно влияние на правителството

8.7 Законосъобразен процес и права на обвиняемия

9. Неформално правосъдие

*Този фактор е наскоро разработен от организацията и не е включен в последното изследване*

## **GRECO Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори – Доклад за оценка България, четвърти кръг на оценка**

Групата държави срещу корупцията (GRECO) е създадена през 1999 г. към Съвета на Европа. Република България е една от 17-те страни-учредителки на Групата. Понастоящем в Групата участват 49 държави (48 от Европа и САЩ). Целта на GRECO, както е формулирана в нейния Устав, е да повиши капацитета на страните-членки в борбата с корупцията чрез един динамичен процес на взаимна оценка прилагането на антикорупционните инструменти на Съвета на Европа. Организацията на участието на Република България в дейността на GRECO и изплащането на членския внос в Групата са възложени на Министерството на правосъдието с Решение № 639 на Министерския съвет от 28 септември 1999 г.

След присъединяването си, България е обект на Първи (септември 2001 г.), Втори (декември 2004 г.) и Трети (октомври 2009 г.) кръг за оценка на GRECO<sup>13</sup>.

Четвъртият<sup>14</sup> кръг за оценка на GRECO, стартирал на 1 януари 2012 г., се занимава с "Предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори", което прави изследването особено подходящо за настоящия анализ.

Тази тема има ясни връзки с предишната работа на GRECO, особено по отношение на Първия кръг на оценяване, която поставя акцент върху независимостта на съдебната власт, Втория кръг на оценяване, в който се разглежда, по-специално, публичната администрация, както и с Третия кръг на оценяване, който се фокусира върху предотвратяването на корупцията в контекста на политическото финансиране.

В четвърти кръг на оценяване, същите приоритетни въпроси са разгледани по отношение на всички разглеждани лица / длъжности, а именно:

- етични принципи, правила за поведение и конфликт на интереси;
- забрана или ограничение на определени дейности;
- деклариране на имуществото, доходите, задълженията и интересите;
- въвеждане на приложимите правила;
- осведоменост.

По отношение на съдебната система и другите участници в досъдебната и съдебната фаза, оценяването се фокусира върху прокурорите и съдиите, професионалните магистрати и съдебните заседатели, независимо от вида на съда, в който заседават, които са обект на националните закони и подзаконови разпоредби.

GRECO използва отговорите на България на въпросника за оценка (Greco Eval IV (2014) 9E), както и други данни, включително информация, получена от гражданското

---

<sup>13</sup> Съответните доклади за изпълнение, както и на последващите доклади за съответствие са на разположение на интернет страницата на GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

<sup>14</sup> [http://www.justice.government.bg/Files/Greco\\_IV\\_Rep\\_\(2014\)\\_7E\\_Final\\_Bulgaria\\_BG\\_635671319345093490.pdf](http://www.justice.government.bg/Files/Greco_IV_Rep_(2014)_7E_Final_Bulgaria_BG_635671319345093490.pdf)



общество. Въпросникът<sup>15</sup> е разделен на три части: част А се отнася за народни представители, а части Б и В - съответно за съдии и прокурори, които са предмет на националната законова и подзаконова нормативна уредба. Всички части имат сходна структура, като съдържат целеви въпроси под специфични заглавия. Въпросите под първото заглавие „Основна информация“, което е общо за всички части, имат за цел да създадат основа за получаване на цялостно разбиране за системата във всяка страна. Следващите заглавия, повечето от които също са общи за две от частите, съдържат почти идентични въпроси, имащи за цел да съберат подробна информация. Някои от въпросите са специфични за части Б и В предвид особения статут и функциите на съдиите и прокурорите. Въпросникът е доста подробен и се изискват точни отговори, като целта е да се събере надеждна информация по време на подготовката на посещенията за оценка. Въпреки това зададените въпроси не предопределят евентуалните заключения на ГРЕКО.

В допълнение, екипът за оценка от страна на GRECO (ЕОГ), провежда посещение на място в България в периода от 20 до 24 октомври 2014 г. То започва с размяна на информация.

ЕОГ провежда интервюта с членове на Народното събрание и на съдебната власт, включително и най-вече представители на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главната прокуратура, други съдии и прокурори, както и синдикални представители на съдиите (Съюз на съдиите в България, Българска съдийска асоциация и Асоциация на българските административни съдии) и прокурорите (Асоциацията на прокурорите в България). Също така се водят разговори с представители на Висшия съдебен съвет и спомагателните му органи, на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Сметната палата, Националната агенция за приходите и Националния институт на правосъдието. Освен това са организирани срещи с Асоциация „Прозрачност без граници“, Институт "Отворено общество" - София, Фондация "Български институт за правни инициативи", Центъра за изследване на демокрацията, както и с представители на Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара и Конфедерацията на работодателите и индустриалците.

В ръководството, предназначено за оценителите от ЕОГ, изрично е казано, че по време на разговорите с неправителствени организации, представителите на институциите трябва да се въздържат от участие в тях или изобщо да не присъстват.

---

<sup>15</sup> Редактиран въпросник за превенция на корупцията сред народни представители, съдии и прокурори  
Приет от ГРЕКО на 50-та пленарна сесия (Страсбург, 28 март – 1 април 2011 г.); Редактиран на 57-та му пленарна сесия (Страсбург, 15 – 19 октомври 2012 г.) [http://www.justice.government.bg/Files/GRECO\\_Eval4\\_questionnaire\\_2012\\_BG\\_635199508215781616.doc](http://www.justice.government.bg/Files/GRECO_Eval4_questionnaire_2012_BG_635199508215781616.doc)

## Заклучение

Независимо от различията на темите и обхвата, национален или международен, на разглежданите изследвания и инициативи, се наблюдават много общи методи и инструменти между тях:

1. Извършва се преглед на нормативните документи – в международен, национален и регионален план

Прегледът на наличното законодателство и международните регламенти и договори дава възможност на изследователите да сравнят прилики и разлики в различните системи, когато става дума за анали на многонационално ниво. Правят възможно намирането на общи допитателни въпроси за различните държави. Също така, независимо дали изследването е национално или многонационално, прегледът на съществуващите норми дава възможност на изследователите да измерят спазването и съобразяването на институциите със законодателната база. По този начин, на чисто нормативно ниво, изследователите могат да заключат, кои са най-честите нарушения на законовите норми, кои са слабите страни в законодателната база и има ли възможност за нейното подобряване.

2. Съпоставяне на получените данни и заключения с други, сходни документи.

В методологиите на разглежданите изследвания и доклади, с изключение на Индекса на местната система за почтеност (вероятно заради териториалния му обхват само в рамките на българските общини), е заложено задължително съпоставяне на получените данни с данните на други, подобни изследвания. Кръстосаната проверка се използва за проверка на достоверността на данните, възможни грешки в планирането и провеждането на изследванията, сравняване на изводите. Наличието на големи отклонения при изследването на едни и същи или сходни теми може да се дължи или на компроментирани данни проведеното изследване, или на сравняваните изследвания. Разбира се, поради различния характер на изследванията не може да се очаква пълно припокриване на резултатите, тъй като всяко изследване или доклад разглеждат различни аспекти и възприятия за почтеността и интегритета на публичните власти.

3. Допитване до широката общественост, нетесни специалисти и професионално ангажирани в изследваните теми и сфери

В методологиите на разглежданите изследвания и доклади, с изключение на Индекса на местната система за почтеност<sup>16</sup>, са заложили подробни инструкции за провеждане на допитване, както до широката общественост и нетесни специалисти, така и до специалисти, работещи в публичната сфера, в частност в съдебните системи. Отношението и възприятието на широката публика и нетесните специалисти дава възможност на изследователите да измерят доколко обществото има достъп до

---

<sup>16</sup> Индексът на местната система за почтеност се изготвя на база документално изследване и специализирани наблюдения на място





проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

информация, чувство за справедливост, прозрачност на институциите, познаване на законодателството и т.н.

Допитването до специалистите ангажирани пряко с изследваните сфери и теми позволява на изследователите да изготвят оценка за протичането на процесите в съответните системи, най-често срещаните дефекти в тях, както и често срещаните практики в работата на тези системи, било то отрицателни или положителни.

4. Прави се ясно разделение между различните типове респонденти, за да не се изкривят данните от изследванията;

В разглежданите методологии е заложено ясно разделение на видовете и типове въпроси съобразени с характеристиките на групите респонденти. Задаването на едни и същи въпроси на специалисти и неспециалисти, без ясна определяне на групите, води до изкривяване на данните, изводите и анализите.

5. Взимат се всички мерки за гарантиране на независимостта на изследванията и отговорите на респондентите – анонимност на анкетите; разделение между институции и представители на гражданското общество