БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

1000 София, ул. "Сердика", № 4, ет.III, тел. 987-49-02, e-mail: ipn_ban@bas.bg

С Т А Н О В И Щ Е

от проф. д-р Ирена Цонева Илиева

член на научното жури съгласно Заповед № РД-09-37/23.03.2016 г. на проф. дюн Цветана Каменова, Директор на Института за държавата и правото за назначаване на научно жури за провеждане на конкурс за заемане на академичната длъжност „доцент" по Международно право и международни отношения в област на висше образование ш.3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление ш.3.6. Право
Кандидат Диана Петрова Ковачева

I . Кратки биографични данни

Гл. ас. д-р Диана Ковачева е родена в гр. София. Завършила е Първа английска гимназия, гр. София и право в СУ „Св. Кл. Охридски". Магистър е по международни отношения – право на ЕС (магистърска програма „Право на ЕС в СУ и Университет Нанси 2). Има следдипломна квалификация „Правна и съдебна система на ЕС" от Университета Нанси 2. През 2010 г. след успешна защита на дисертационен труд на тема „Създаване на Международния наказателен съд и основни аспекти от неговата юрисдикция" й е присъдена образователната и научна степен „доктор" по „Международно право и международни отношения".

Има специализации по политически мениджмънт от Нов Български университет, по „Международно право и права на човека" от Абу Академи Турку, Финландия и от Queens College Law School CUNY School pf Law, New York.

Била е научен сътрудник в Института за правни науки при БАН, старши експерт в Министерство на правосъдието, преподавател, Изпълнителен директор на Асоциация „Прозрачност без граници" - националното представителство за България, от 2011 – до 2013 г. министър на правосъдието, от 1.12.2013 г. главен асистент в Института за държавата и правото при БАН, понастоящем е заместник омбудсман на Р България.

II. Общо описание на представените материали

Научните интереси на д-р Д. Ковачева са в областта на международното наказателно право и международното хуманитарно право.

Представена е монография „Противодействие на корупцията. Международноправни аспекти“, БАН-ИДП, С., 2016 г. в обем от 267 с. Трудът е структуриран в три глави.

В увода (14 с.) авторката представя уредбата за противодействие на корупцията в международноправен аспект: от момента на възникване на необходимост от международноправна регламентация на тази престъпност от транснационален характер. Представена е еволюцията на проблематиката и ролята на международните организации. Подчертава се ключовото значение на приемането на Конвенцията но ООН срещу корупцията (2003 г. и влизането й в сила през 2005 г.).

Като прави преглед на различните доктринални дефиниции за корупцията, Д. Ковачева изяснява, че основният фокус в труда е поставен върху т. нар. голяма корупция, наричана още политическа. Ясно са формулирани целите на изследването и основните научноизследователски задачи.

Глава първа (62 с.) е посветена на международноправната уредба за противодействие на корупцията. Тя е структурирана в 3 параграфа.

В § 1 са представени международноправните актове на ООН за противодействие на корупцията. Проследени са два периода от дейността на световната организация в материята: антикорупционната дейност от средата на 70-те години на 20 в. до 1997 г.; от 1997 г. до приемането и откриване за подписване на Конвенцията на ООН срещу корупцията през 2003 г. Параграф 1.3 от Глава първа е задълбочен анализ на конвенцията. Сполучлива са анализирани четирите стълба, на които се основава този универсален международен договор: превенция, криминализиране и правоприлагане, международно сътрудничество и отнемане на имущество, резултат от корупционни престъпления.

Параграф втори разглежда регионалните инструменти за противодействие на корупцията, създадени под егидата на Съвета на Европа. В нея Д. Ковачева сполучливо анализира в хронологична последователност разнообразните актове от различно естество, на първо място Двадесетте ръководни принципа за борба срещу корупцията (Рез. на Комитета на министрите 97/24). Авторката прави обоснован извод, че „Още на този ранен етап в изработването на международни антикорупционни документи, Принципите за борба с корупцията на Съвета на Европа, отчитат връзката между тежките транснационални престъпления (корупцията, организираната престъпност и изпирането на пари) и посочват необходимостта от приемане на национално законодателство за изземване и конфискация на облагите от корупционни престъпления“ (с. 60). Последователно са анализирани Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа от 1999 г. (в сила от 2002 г.), Допълнителния протокол към нея, Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа. Особен практически принос на монографията представлява анализа на дефинициите на престъпленията в Наказателната конвенция относно корупцията: активен и пасивен подкуп (с. 63 – 66), но също дефиницията за „длъжностно лице“, която както справедливо отбелязва Д. Ковачева „разширява значително кръга на лицата, които могат да носят наказателна отговорност за извършване на пасивен подкуп“ (с. 66).

В контекста на подкупването на чужди длъжностни лица авторката очертава тенденцията за намаляване на разликите между разпоредбите, които регламентират подкупа в публичния и частния сектор. Друг особено важен практически принос на труда е анализа на престъплението „търговия с влияние“ (с. 71) и „изпирането на облагите от корупционни престъпления“ (с. 72).

В този кръг от практико-приложни приноси на монографията е и анализа на дефиницията за „корупция“ в чл. 2 от Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа (с. 75 – 76). Подчертан е важният резултат, който постига тази конвенция: правото на иск за лица, претърпели вреди в резултат на корупция. Отбелязан е и приетия през 2000 г. от Комитета на министрите „Модел на кодекс на поведение на служителите в публимната администрация“.

Параграф трети е посветен на международноправните актове, приети под егидата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, по-специално Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. От особено значение е анализа на действието на конвенцията: разпоредбите й не се прилагат автоматично и държавите следва да приемат законодателни мерки за имплементирането й (с. 81). Правно обвързващо е обаче задължението за инкриминиране по вътрешното право на държавите-страни на подкупването на чужди длъжностни лица. Накратко е представен и механизмът за наблюдение за спазване на конвенцията.

Глава втора (74 с.) има за предмет на изследване правната регламентация на противодействието на корупцията в ЕС. Тя сполучливо е разделена на две части: първата представя правните актове за противодействие на корупцията, а втората: стратегическите подходи за това. Д. Ковачева представя еволюцията в отношението на ЕС към противодействието на корупцията и поредица от правни актове, приети за период от около 10 години. Направен е обоснован извод, че Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕС „...не може да бъде определена като типичен правен иинструмент с антикорупционна насоченост“ (с. 90). Началото на самостоятелното регламентиране на корупционните престъпления Д. Ковачева намира в първия Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕС. Като значително по-съвършена и задълбочена авторката окачествява Конвенцията за противодействие на корупцията с участието на длъжностни лица от ЕС или служители на държавите-членки (1997 г.) (с. 93). Тя е охарактеризирана като наказателноправен инструмент със санкционен характер, който не включва мерки за превенция на корупцията (с. 95), както и от особено значение за хармонизиране на законодателствата на държавите-членки в областта на противодействието на корупцията. В проблематиката на противодействието на корупцията в частната сфера е откроено значението на Рамковото решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор.

Параграф 4 сполучливо е назован „Особености на правната рамка а противодействие на корупцията на ЕС преди и след влизане в сила на Лисабонския договор“. Д. Ковачева аргументирано представя видовете, правното действие и причините за приемане на различни актове: конвенции и рамкови решения, пропуските и нежеланието на много държави-членки да прехърлят суверенни права върху Съюза в

наказателноправната материя. Обоснован е авторовия извод, че „...в бъдеще новата правна рамка за противодействие на корупцията следва да включва единствено актове, предвидени в чл. 288 ДФЕС“ (с. 115 – 116).

Интерес представлява и параграфът относно бъдещото създаване на Европейска прокуратура и причините за забавянето на този процес (с. 117 – 122). Д. Ковачева застъпва становището, че европейската прокуратура би имала потенциал и е „възможност за институционализирането на процеса на противодействието на тежката престъпност на ниво ЕС“ (с. 119).

В частта, посветена на стратегическите подходи на ЕС за противодействие на корупцията Д. Ковачева прави първо (доколкото ми е известно) изследване на отношенията и спецификите на противодействието на корупцията в ЕС и СЕ, съотношението между тях. Ясно са очертани различните подходи (по-тесен на ЕС) и комплексен (на СЕ). Правните основания и политическите аспекти на евентуалното присъединяване на ЕС към GRECO, представени в параграф 1 на тази част са добра и разумна основа за действията на еврократите и Европейската комисия. В следващия параграф е представен процесът на успешното присъединяване на ЕС към Конвенцията на ООН срещу корупцията, приключил през 2008 г. Проблемът за прилагането на Конвенцията от ЕС след Лисабонския договор явно ще бъде на вниманието на еврочиновниците и изследователите и в бъдеще.

Механизмът за наблюдение чрез Антикорупционни доклади е представен чрез политическите и правни основания. Критично е представен механизма за сътрудничество и оценка на България и Румъния и те са оценени като инструмент за натиск и същевременно за подпомагане (с. 158).

Глава трета (102 с.) представлява особен интерес. Тя изследва корупцията като нарушение на задълженията на държавите по международното право и е структурирана в две части. Първата разглежда корупцията като нарушаване на правата на човека, а втората като престъпление по международното право.

Убедително са представени два аспекта на нарушаването на правата на човека от корупцията. Единия е пряк: корупцията накърнява основните права и свободи. Другият аспект се изразява в отслабване на държавата и нарушаване на общото й задължение да защитава правата на човека. (с. 178). Аргументирано е представена връзката между корупцията и правата на човека (с. 179). Обоснован е изводът на с. 201, че “...наличието на връзка между корупцията и нарушенията на правата на човека на този етап не дава основание да се говори за ново човешко право – право на свобода от корупция (или право на чиста от корупция среда)“, въпреки предложението такова да бъде включено във факултативен протокол към международните пактове за правата на човека (МПГПП и МПИСКП). Логично след това Д. Ковачева разглежда въпроса за начините на обезщетяване за нарушаване на правото на гражданите да бъдат защитени от корупция. Тук авторката открива сериозни празнини между международноправната уредба (най-вече чл. 35 от Конвенцията на ООН срещу корупцията) и националните механизми.

Вторият параграф от Глава трета разглежда негативния ефект на корупцията върху правата на човека. На основата на изследването Световен барометър на корупцията на

Transparency International Д. Ковачева представя най-силно засегнатите публични сектори и институции в световен план и за България. За нашата страна това е съдебната система, което не е тайна за нито един български гражданин. Логични са изводите, че корупцията засяга всички „поколения“ права в тяхната неделимост и взаимосвързаност (с. 210). Подробно е анализирано нарушането от корупцията на икономически, социални права (правото на задоволително жизнено равнище, включително достатъчно храна, наречено от Д. Ковачева “право на всеки човек да бъде защитен от глад“; правото на жилище; правото на здраве, на образование и на достъп до вода); анализирани са и засягането от корупция на достъпа до правосъдие, правото на справедлив процес и правото на защита; принципите на равенство и недискриминация и др.

Втората част от глава трета поставя сериозният теоретичен въпрос за корупцията като транснационално престъпление. Д. Ковачева обосновава тезата, че корупцията може да бъде транснационано престъпления, позовавайки се на Конвенцията на ООН срещу корупцията (с. 233 – 234), Конвенцията на ООН срешу транснационалната организирана престъпност, Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. Особен интерес представлява тезата на Д. Ковачева, че в изключително тежки случаи, когато корупцията носи крайна бедност и смърт в ограбените държави и предизвиква драстични нарушения на правата на човека, „корупцията може да бъде разглеждана като престъпление по международното право, дори когато няма транснационален характер“ (с. 239). Международноправното основание, според авторката, е Конвенцията на ООН срещу корупцията.

Логично след това Д. Ковачева поставя въпросът за възможност за наказателно преследване на най-високопоставените извършители на корупционни престъпления по международното право от наднационална съдебна институция. Представени са възможните подходи за наказателно преследване на корупция на най-високо ниво: корупцията да се включи в юрисдикцията на Международния наказателен съд чрез изменение на Римския статут; да се субсумира под дефиницята за „престъпления против човечеството“. Д. Ковачева аргументира тезата, че е по-подходящо да се измени чл. 5 от Римския статут като голямата корупция се включи като отделно престъпление, но подчертавайки сериозни пречки, сред които липсата на дефиниция за това престъпление и нежелание на политическите лидери. Не е изключена и възможността да се създаде нов самостоятелен международен съд с юрисдикция по отношение на голямата корупция или регионални трибунали ad hoc.

Заключението съдържа оценки, изводи и препоръки. Те са свързани с превенцията на корупцията, значението на Конвенцията на ООН срещу корупцията, както и на другите изследвани източници за уеднаквяване на стандартите за противодействие на това престъпление, връзката между корупцията и нарушаването на правата на човека, проблема за доброто управление.

Следва да отбележа и четири статии на Д. Ковачева в материята на противодействието на корупцията в международноправните му измерения. Те са писани последователно в периода от 2001 до 2015 г. и доказват трайния интерес на авторката към проблематиката.

III. Оценка на научните и практически резултати и приноси

Сред общотеоретичните приноси следва на първо място да посоча избора на предмета на изследване: международноправните аспекти на противодействието на корупцията. Налице е първото в България пълно и систематично представяне на международноправната уредба за противодействие на корупцията. Монографията има за цел да убеди специалисти и широката общественост, че корупцията не е чисто национален проблем, а има важни, сложни и засягащи всички държави аспекти.

- Към тази категория приноси отнасям изследването на корупцията в контекста на международното наказателно право и обосновката, че може да бъде (и често е) транснационално престъпление;

- Задълбоченият анализ на Конвенцията на ООН срещу корупцията и критичния подход към механизма за мониторинг по Конвенцията (с. 54);

- Анализът на отговорността на юридическите лица (с. 49, с. 82, с. 101 и др.);

- Изводът на с. 181: „... всяка държава, която поради наличието на шираща се корупция не изпълнява своето задължение за осигуряване упражняването на основни права на човека, носи отговорност по международното право“;

- Систематичният анализ на актовете за противодействие на корупцията на Съвета на Европа. За първи път в българската специализирана литература е направено пълно изследване на множество актове от различно естество: партикуларно международно право и soft law;

- Анализирането на корупцията в сравнителноправен аспект с други транснационални престъпления като изпиране на пари и др.;

- За първи път в българската специализирана литература се анализира Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие;

- Цялостното изследване на видовете, правното действие и причините за приемане на различни актове за противодействие на корупцията в ЕС: конвенции и рамкови решения, пропуските и нежеланието на много държави-членки да прехърлят суверенни права върху Съюза в наказателноправната материя;

- Първо (доколкото ми е известно) изследване на отношенията, съотношението и спецификите на противодействието на корупцията в ЕС и СЕ;

- Задълбоченото представяне на двата аспекта на нанарушаването на правата на човека от корупцията;

- . Изводът на с. 201, че на този етап няма основание да се говори за ново право на човека – право на свобода от корупция (или право на чиста от корупция среда);

- Предложението голямата корупция да бъде включена като самостоятолно престъпление в Римския статут чрез изменение на чл. 5 (с. 248);

- Застъпването и подкрепата на идеята за създаване на международен съд, който да има юрисдикция за извършителите на голяма корупция, но с ясното съзнание, че това е тежка задача.

Практически приноси на труда.

- Анализът на дефинициите на престъпленията в Наказателната конвенция относно корупцията: активен и пасивен подкуп (с. 63 – 66) и на дефиницията за „длъжностно лице“;

- Друг особено важен практически принос на труда е анализа на престъплението „търговия с влияние“ (с. 71) и „изпирането на облагите от корупционни престъпления“ (с. 72);.

- Анализът на дефиницията за „корупция“ в чл. 2 от Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа (с. 75 – 76);

- Правните основания и политическите аспекти на евентуалното присъединяване на ЕС към GRECO.

За общите научни достойнства и приноси на труда съществено значение има и фактът, че в периода 2001 до 2015 г. Д. Ковачева има публикувани 4 статии по темата на монографията.

Следва да подчертая и някои личностни характеристики на Диана Ковачева. Още при разработването на докторската й дисертация тя прояви способност за самостоятелна научна работа. Рядко се среща такова сполучливо съчетание на качества на изследовател и практик. Несъмнено дейността на Д. Ковачева като Изпълнителен директор на Асоциация „Прозрачност без граници“ и министър на правосъдието „подплътява“ монографията, предмет на рецензиране. За практическите заслуги на Д. Ковачева в борбата срещу корупцията през 2014 г. тя беше удостоена с ордена на Британската импери от кралица Елизабет Втора. Задълбоченост, трудолюбие и последователност са качества, които несъмнено ще допринесат и за успешно осъществяване на настоящите й функции като зам. Омбудсман на Р България.

IV. Критични бележки и препоръки

Критично възприемам тезата на Д. Ковачева, че в изключително тежки случаи, когато корупцията носи крайна бедност и смърт в ограбените държави и предизвиква драстични нарушения на правата на човека, „корупцията може да бъде разглеждана като престъпление по международното право, дори когато няма транснационален характер“ (с. 239). Идеята е смела, но, според мен, тя тангира до някъде с друга доста спорна концепция като „отговорността за защита“.

Имам бележки към използваната терминология, като израза „правна рамка“ вместо „правна уредба/регламентация“; „човешки право“ вместо „права на човека“ (с. 117 и др.), използването на „Универсалната декларации за правата на човека“ всесто официалния превод „Всеобща декларация за правата на човека“ (с. 224 – 225), неточното изписване на

някои конвенции (с. 225). На някои места са използвани неофициални преводи, при положение, че конвенциите са обнародвани в ДВ, като напр. на с. 224, бел. под линия 308.

Бързам да отбележа, че посочените критични бележки не са от съществено значение и не се отразяват на качеството на монографичния труд и отличното впечатление от него.

V. Заключение:

Това, което може да се обобщи от представената научна продукция на д-р Диана Ковачева е последователността в изследванията й в материята на международноправната уредба на противодействието на корупцията, както и способността да избира за разработване значими и актуални проблеми с голямо теоретично и практическо значение.

Имайки предвид гореизложеното и на основание чл. 24, ал. 3 от Раздел III на ЗРАСРБ, чл. 53, ал 1 от ППЗРАСРБ и чл. 70 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и звания и за заемане на академични длъжности в Института за държавата и правото при БАН давам положителна оценка и предлагам д-р Диана Петрова Ковачева да бъде избран за „доцент“ по професионално направление „право“ 3.6., научна специалност „Международно право и международни отношения“

София, 15 май 2016 г.

Проф. д-р Ирена Илиева