



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.7.2012 г.
SWD(2012) 232 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ: Технически доклад

придружаващ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{COM(2012) 411 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ: Технически доклад

придружаващ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение
2. 1-ви индикативен показател: Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система..... 4
 - Народното събрание да приеме изменения в българската Конституция
 - Народното събрание да приеме необходимите изменения в Закона за съдебната власт
 - Да се създаде и да започне да функционира инспекторатът, да се огласят и оценят първите резултати
3. 2-ри индикативен показател: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов Закон за съдебната власт и нов Граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство..... 8
 - Да се приеме нов Граждански процесуален кодекс
 - Да се приеме нов Закон за съдебната власт, който отразява измененията на Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка
 - Да се създаде система за мониторинг на всички нови кодекси
 - Да се докладва през равни интервали за констатациите на този мониторингов процес, най-вече по отношение на досъдебната фаза, изпълнението на съдебните решения и присъдите
 - Ако е необходимо, да се изменят съответните кодекси и законодателство
4. 3-ти индикативен показател: Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година... 14
 - Да се установи прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия инспекторат към Висшия съдебен съвет (ВСС)
 - Да се гарантира пълно и всеобхватно прилагане на Кодекса за етично поведение на магистратите, и особено на производствата за надзор, разследване и освобождаване от длъжност/преследване за нарушения
 - Да се следи за прилагането на системата за конкурсни изпити при запълването на постове и за оценяване на работата на магистратите
 - Да се публикуват всяка година резултатите от оценяването на реформата на съдебната система, и по-специално относно това как са овладени специфични проблеми, свързани с професионализма, отчетността и ефективността
 - Да се въведе в прокуратурите програмен продукт за разпределяне на делата на случаен принцип

- Да се разшири обучението за значението и последиците от новите закони
5. 4-ти индикативен показател: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни служители. 23
- Да се привлекат експерти от държавите членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването, и да се докладва за това
 - Да се рационализира и координира институционалното устройство на органите, оправомощени да се борят с корупцията
 - Да се установи административен ред за защита на лицата, които подават сигнали за корупция
 - Да се прилага в пълна степен законодателството относно независимостта на инспекторатите в публичната администрация и да се гарантира повече инициативност в разследващата им функция
 - Да се докладва за изпълнението на мерки за предотвратяване и борба с оказването на влияние в следствените органи и органите за съдебно преследване, и по-специално да се посочат случаи на временно отстраняване/освобождаване от длъжност/откриване на наказателно производство срещу уличени в корупция правоприлагащи органи
 - Да се гарантира създаването на надежден механизъм за проверка на декларациите за имуществото и доходите и на ефективни санкции в случай на неверни или неточни декларации
6. 5-ти индикативен показател: Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление. 26
- Да се прилагат дисциплинарни санкции и нулева толерантност, особено във Ветеринарната служба, митниците, Изпълнителна агенция „Пътница“ и други служби
 - Да се въведат системи за електронно плащане и система за разпределяне на смените между служителите на границите на случаен принцип
 - Да се извършват одити и проверки през редовни интервали, да се публикуват констатациите и да се гарантират последващи действия
 - Да се докладва за разследвания на необяснимо забогатяване
7. 6-ти индикативен показател: Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области..... 35
- Да се привлекат експерти от държавите членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването, и да се докладва за това
 - Да се представи план за действие за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност и той да се изпълнява като се докладва на редовни интервали
 - Да се прилага в пълна степен съответното законодателство за конфискуване на имуществото на престъпници
 - Да се докладва редовно и да се извършва вътрешен контрол на новите и текущите разследвания, повдигнатите обвинения и присъдите
 - Да се прилага новото законодателство за борба с изпирането на пари

Забележка:

При създаването на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка през декември 2006 г. по всеки от шестте индикативни показателя бяха договорени няколко въпроса, предизвикващи особено безпокойство. Тези въпроси са изброени по-горе. Предишните доклади може да намерите на: http://ec.europa.eu/cvm/index_bg.htm

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия технически доклад се съдържат информацията и данните, въз основа на които Комисията е извършила своя анализ. Тази информация е събрана от различни източници. През последните пет години Комисията обръщаше особено внимание на събирането на информация и задълбочаването на познанията си за България. Тя използваше комбинация от техники: диалог на място с ключови български партньори, постоянно присъствие в представителството на Комисията и възползване от знанията и опита на експерти от други държави членки. Тя се възползваше също така от тясното си сътрудничество с българското правителство, което предоставяше подробни и все по-конкретни отговори на редица въпросници. Накрая, където бе възможно, Комисията съпоставяше констатациите си с тези на специализирани международни организации, агенциите на ЕС и неправителствените организации. В настоящия технически доклад се съдържат няколко препратки към предишни доклади на Комисията по механизма за сътрудничество и проверка (МСП), които отчитат в съвкупността си постигнатия напредък след присъединяването на България към ЕС.

2. 1-ви ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ДА НАПРАВИ ПРОМЕНИ В КОНСТИТУЦИЯТА, С КОИТО ДА БЪДЕ ПРЕМАХНАТА ВСЯКАКВА ДВУСМИСЛЕНОСТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Ролята на съдебната власт съгласно Конституцията

Преди присъединяването на България към ЕС през 2007 г. Венецианската комисия към Съвета на Европа критикуваше няколко аспекта на съдебната система в България, като например имунитета на прокурорите и съдиите и опасността от политизиране на Висшия съдебен съвет (ВСС)¹.

Конституционните изменения, приети на 2 февруари 2007 г., имаха за цел да укрепят независимостта на съдебната власт, нейната безпристрастност и отчетност. Измененият член 130 от Конституцията на Република България определи правомощията и функциите на ВСС². С него бяха потвърдени функциите на ВСС по отношение на назначенията, повишенията, пониженията, преместването и отстраняването от длъжност на магистратите³, както и бюджетната му функция. Конституцията изисква също изготвянето на доклади от страна на най-висшите съдебни органи с цел обсъждането им в Народното събрание⁴. Обхватът и структурата на тези доклади се определят от ВСС. Иmunитетът на магистратите беше ограничен до действия, извършени в изпълнение на служебните им задължения, като те могат да носят гражданска

¹ [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)009-e.pdf) (стр. 4).

² С измененията от февруари 2007 г. бяха въведени нови разпоредби относно съдебната власт: член 130, алинеи 6, 7, 8, 9, член 84, алинея 16, членове 132 и 132а.

³ Вж. член 130, алинея 6, в която се потвърждават правомощията, вече предвидени в член 129, алинея 1 от Конституцията на Република България.

⁴ Вж. член 84 и член 130, алинея 7 от Конституцията на Република България: ВСС внася в Народното събрание годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи.

или наказателна отговорност за действия във връзка със съдебните им функции в случай на извършването на умишлено престъпление от общ характер⁵.

Съставът на ВСС бе запазен⁶. Венецианската комисия отправи критики по един конкретен аспект на изборния процес, а именно опасността, че поради използването на гласуване с обикновено мнозинство парламентарното мнозинство би могло да определи всички 11 членове от парламентарната квота⁷. Тя бе на мнение, че това поражда опасност от политизиране на Висшия съдебен съвет. Тези опасения бяха споделени и от независимите експерти, извършващи оценка на съдебната реформа от името на Европейската комисия.

Министърът на правосъдието има функцията на председател на Висшия съдебен съвет, макар да няма право на глас. С изменение от 2006 г. беше предвидено също, че министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. Министърът също така предлага за обсъждане във Висшия съдебен съвет проект на бюджета на съдебната власт и управлява имуществото ѝ. Функциите на министъра обаче, свързани с проверяване на дейността на съдебните инстанции и на движението на съдебното производство в отделни случаи бяха премахнати от Конституцията през 2007 г. Венецианската комисия изрази резерви относно ролята на министъра, по-специално правото му на инициатива в областта на човешките ресурси и функцията му на председател на Висшия съдебен съвет⁸. Опитът през последните пет години показва, че министрите на правосъдието използват на практика функцията си във Висшия съдебен съвет по различен начин и в различна степен, но общата тенденция е въпросите, свързани с управлението и професионалното развитие, да се оставят на ВСС. В докладите по МСП функцията на министъра във ВСС не беше изтъкната като проблемна област.

С конституционните изменения от 2007 г. бе въведена нова разпоредба относно Инспектората към Висшия съдебен съвет, на който беше възложено правомощие да проверява дейността на всички съдебни органи, включително на съдилищата, прокуратурите и следствените служби⁹. Инспекторатът може да действа служебно или въз основа на сигнали, подадени от граждани, държавни органи, юридически лица или съдебни органи. Той сам решава как да организира дейността си. Инспекторатът може да се обърне към компетентните съдебни органи със сигнали, предложения и доклади. Главният инспектор и инспекторите се избират с мнозинство от две трети от Народното събрание за срок от съответно 5 и 4 години¹⁰. Изискването за мнозинство от две трети

⁵ Вж. член 132 от Конституцията на Република България.

⁶ Неговите 25 членове включват трима членове по право (главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд), 11 членове, избрани от парламента, и 11 членове, избрани от органите на съдебната власт (шестима съдии, четирима прокурори и един следовател).

⁷ [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)009-e.pdf) (параграф 25, стр. 7)

⁸ Пак там, стр. 8—9.

⁹ Вж. член 132а от Конституцията на Република България.

¹⁰ Главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години. Инспекторите се избират от Народното събрание за срок от четири години. Бюджетът на Инспектората се приема от Народното събрание. Инспекторатът представя годишен доклад за дейността си на Висшия съдебен съвет (член 132а от Конституцията на Република България).

означава, че избраните кандидати би трябвало да се ползват с подкрепата на по-широк кръг от политически партии, представени в парламента.

Правната уредба, установена с тези конституционни изменения, беше допълнена от нов Закон за съдебната власт (ЗСВ), приет през юли 2007 г., който съдържа основните норми, уреждащи организацията на съдебната власт в България¹¹.

Посочените конституционни изменения са изключително важни за независимостта на съдебната власт. Според независими експерти, включително Венецианската комисия, заложените в Конституцията на Република България гаранции за независимостта и отчетността на магистратите, представляват добра основа за наличието на независима съдебна власт в една зряла демокрация. Все още обаче остават области, които пораждат опасения. В становището си експертите изтъкват опасността от политизиране както на инспектората, така и на ВСС, поради ролята на Народното събрание в процедурите по избиране на техните членове¹². Тези процедури не доведоха до назначения, за които да се смята, че са обусловени от професионализма и почтеността на кандидатите. Изборите през юли 2011 г. за свободните длъжности във ВСС от парламентарната квота бяха критикувани поради липсата на прозрачност и на обществен дебат относно номинираните кандидати. Назначенията на съдебните инспектори от страна на парламента през декември 2011 г. и март 2012 г. предизвикаха подобни критики и не позволиха провеждането на истински конкурс¹³.

Във връзка с независимостта бяха изразени допълнителни опасения, свързани с обстоятелството, че ВСС се състои от представители на прокуратурите, следствените служби и съдилищата. Това означава, че прокурорите и следователите участват във вземането на решения относно професионалното развитие, дисциплинарни въпроси и освобождаването от длъжност на съдиите¹⁴. Това отново стана предмет на обществен дебат при обсъждането на измененията в Закона за съдебната власт през 2012 г.

Опасенията относно независимостта се засилиха в резултат на критики от страна на управляващите, отправени към отделни съдии и конкретни съдебни решения. По същество този подход подкопава принципа за разделение на властите. Освен това не трябва да се забравя, че индикативните показатели за независимостта и функциите на Инспектората се основават на принципа за

¹¹ Вж. 3-ти индикативен показател по-долу.

¹² [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)009-e.pdf) (стр. 11)

¹³ Въпреки предварителното публикуване на списъка с лицата, чиито кандидатури предстоеше да бъдат разглеждани от Народното събрание, преди гласуването не се състоя нито представяне на кандидатите, нито обсъждане на тяхната годност да изпълняват функциите на инспектори. Вж. също доклада „Правата на човека в България през 2011 г.“, Български хелзински комитет, стр. 11: „Управляващи и опозиция се съюзиха в почина си да поставят на тези позиции хора без необходимите професионални и нравствени достойнства, но с политически протекции, с цел да контролират посредством ИВСС упражняването на дисциплинарна власт върху магистратите.“

¹⁴ Венецианската комисия подчерта, че: „Прокуратурата не следва да участва по какъвто и да било начин в основното управление на правосъдието, нито в назначаването и дейността на съдиите и функционирането на системата на съдилищата.“ ([http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)009-e.pdf)).

независима съдебна власт без политически натиск. Подобни опасения бяха изразени и от органи на ООН¹⁵.

Инспекторат към Висшия съдебен съвет

Вследствие на конституционните изменения от февруари 2007 г. Инспекторатът започна да функционира през първото тримесечие на 2008 г.¹⁶ В годишните му планове за проверки бяха определени приоритети за всяка година, така че да се осигури пълно географско покритие и Инспекторатът да съсредоточи дейността си върху конкретни теми. Той може също така да извършва *ad hoc* проверки по сигнали или, както се случва все по-често след 2008 г. — проверки по собствена инициатива¹⁷. Между началото на 2008 г. и декември 2011 г. Инспекторатът е извършил проверки на всички органи на съдебната власт в България.

Първата поредица от проверки, извършени от Инспектората, показва значително разминаване при прилагането на законовите разпоредби и неспазване на процесуалните срокове, налагани от закона. Тези проверки разкриха също така липсата на предприемане на действия от страна на административните ръководители и компетентните висшестоящи юрисдикции за преодоляване на установените пропуски. Инспекторатът изготви специални препоръки, които отправи към съответните органи на съдебната власт. Въведена бе система за контролни проверки, така че да се осигури проследяване на това какви мерки се предприемат в отговор на препоръките на Инспектората. Той може да прибегва до дисциплинарни производства, включително чрез отправяне на предложения за дисциплинарни наказания до Висшия съдебен съвет.

Инспекторатът докладва, че проверките са довели до подобрения по отношение на бързината на съдебните производства и уеднаквяването на практиките в съдебната система. Те са спомогнали и за това административните ръководители да играят по-активна роля и са довели до подобряване на отчетността на отделни магистрати, по-специално чрез предприемане на дисциплинарни мерки.

ВСС и Инспекторатът положиха усилия да гарантират предприемането на последващи действия във връзка с препоръките на Инспектората, в т.ч. по дисциплинарни въпроси. През декември 2009 г. бе създадена съвместна

¹⁵ Комитет на ООН срещу изтезанията (14 декември 2011 г.): „Комитетът е обезпокоен [...] от това, че принципът за независимост на съдебната власт не се спазва от органите извън съдебната власт, включително от висши правителствени служители, нито се прилага в пълна степен в рамките на самата съдебна власт.“ Той отбелязва отговорността на държавата за „повишаване на осведомеността на съдебните органи и на държавните служители, както и на широката общественост, относно значението на независимостта на съдебната власт.“ В доклада „Правата на човека в България през 2011 г.“, Български хелзински комитет, стр. 10, се посочва: „През 2011 г. независимостта на съда претърпя сериозни атаки, както от страна на изпълнителната власт, най-вече в лицето на вицепремиера и министър на вътрешните работи Цветанов, така и от страна на Висшия съдебен съвет (ВСС) и неговия Инспекторат (ИВСС). Парламентът също допринесе за възпроизвеждане на зависимостите в правосъдната система. Никоя институция не зае подобаваща поправителна позиция в отговор.“

¹⁶ Ръководителят на Инспектората бе назначен през декември 2007 г., а позициите на инспекторите и административния персонал бяха попълнени до края на месец май 2008 г.

¹⁷ Между януари 2007 г. и декември 2011 г. Инспекторатът е извършил планови проверки по райони на всички съдилища и прокуратури във всички апелативни райони на България — 52 тематични проверки и 179 *ad hoc* проверки.

работна група, която през февруари 2010 г. беше институционализирана под наименованието *Комисия за изготвяне на анализ и последващи действия по препоръките на ИВСС при ВСС*. Смята се, че тя е спомогнала за уеднаквяване на дисциплиналната практика. Друга стъпка беше намерението препоръките на Инспектората да се публикуват на уебсайта на ВСС, за да се осигури публичност за установените от Инспектората проблеми.

Работата на Инспектората не оказва решително въздействие върху слабостите на съдебната система. Той не успя да осигури необходимите доказателства, с помощта на които да се преодолеят системни проблеми, като неравномерната натовареност на съдебните органи и значителните различия в големината на съдебните райони. Неговите разследвания не доведоха до ясни решения на ключовите проблеми от хоризонтално естество, като разпределянето на делата на случаен принцип, при които извършването на авторитетна оценка от страна на Инспектората във връзка с многообразието на информационните системи, начина за извършване на оценка на сложността на делата и отражението върху разпределянето на работата би било от голяма полза. Инспекторатът не се възползва от възможността да съсредоточи дейността си върху конкретни проблеми на противоречиво правно тълкуване, което можеше да доведе до внасянето на законодателна яснота, даването на насоки и принос в програмите за обучение, предлагани от Националния институт на правосъдието.

Той също така не постигна убедителни резултати във връзка с прилагането на последователни и възпиращи дисциплинарни мерки. Така например, при извършването на оценка на съдебната власт Инспекторатът по-скоро отчиташе количеството (т.е. брой на забавени дела от страна на даден магистрат), а не качеството (сложност и обем на дадено дело, състоятелност на мотивите). През 2011 г. Инспекторатът беше обвинен в извършване на проверки с политическа цел¹⁸ или започването им само след обществен натиск. Подобни обвинения се подкрепят от факти като слабата реакция от страна на Инспектората и прокуратурата на два емблематични случая, за които се твърдеше, че е имало търговия с влияние и корупция през 2009 г. и 2010 г., и в които бяха замесени редица висши магистрати и техните семейства¹⁹.

3. 2-ри индикативен показател: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов Закон за съдебната власт и нов Граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-

¹⁸ Доклад „Правата на човека в България през 2011 г.“, Български хелзински комитет, стр. 10: „През юни ИВСС извърши извънредна, безпрецедентна проверка над цялото наказателно отделение на СГС с цел да размие отговорността на новоизбраната председателка на съда [...] за твърдени нейни злоупотреби по дела (във връзка с конкретен сигнал срещу нея) и, същевременно, да пенализира с дисциплинарни мерки видни представители на ССБ [Съюз на съдиите в България], който се позиционира като значим противник на властта с осезаемо обществено влияние.“

¹⁹ Вследствие на обществения натиск бяха заведени дела срещу редица магистрати в първи по рода си мащабен случай, по който се твърдеше, че е имало търговия с влияние при редица високопоставени съдебни длъжности, но само две от делата приключиха с по-сериозни санкции. Във втория емблематичен случай — свързан с твърдения за търговия с влияние и корупция при покупката на недвижими имоти — бяха заведени едва няколко дисциплинарни дела, а по-късно всички постановени санкции бяха отменени от Върховния административен съд.

ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС И АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС, И ПО-СПЕЦИАЛНО ВЪРХУ ДОСЪДЕБНАТА ФАЗА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО.

Закон за съдебната власт

След присъединяването на България към ЕС, на 24 юли 2007 г. беше приет нов Закон за съдебната власт²⁰. Впоследствие той беше изменян неколkokратно с цел въвеждането на по-ефективни процедури за назначаване и повишаване и предоставянето на ръководителите на съдебната система на необходимите инструменти за управление на системата и на човешките ресурси. С измененията от 2009 г. на Инспектората бе предоставено правомощието да обжалва дисциплинарните решения на Висшия съдебен съвет (ВСС), с което бе добавено допълнително средство за осъществяване на взаимен контрол с оглед гарантиране на справедливостта и безпристрастността на дисциплинарната процедура. През 2010 г.²¹ бяха въведени нови процедури за назначаване и атестиране на магистратите, по-специално чрез въвеждането на функционално разграничение при управлението на професионалното развитие на прокурорите и съдиите. Бяха въведени и децентрализирани комисии по атестирането²². Етичното поведение стана изричен критерий при атестиране, повишаване и назначаване на високопоставени длъжности. На ВСС бяха възложени нови правомощия — да извършва оценка на степента на натовареност на съдебните органи, да преразпределя персонала, да променя съдебните райони, да преразпределя ресурсите и дори да закрива някои съдилища. ВСС може да разкрива нови свободни длъжности в съдилищата или прокуратурите (по искане на административните ръководители), както и да разкрива допълнителни длъжности в съдилищата или прокуратурите, съобразно степента на натовареност. До 20 % от незаетите длъжности в даден съд или прокуратура могат да се запълват чрез наемането на външни кандидати с достатъчно опит в юридическата професия.

Измененията от 2009 г. бяха оценени положително от Венецианската комисия и дадоха решение на някои от изразените по-рано от нея опасения²³. Според оценката на независимите експерти с измененията от 2010 г. на ВСС бяха предоставени и необходимите правомощия, за да може той ефективно да изпълнява своите управленски функции и да гарантира независимостта и отчетността на съдебната власт.

²⁰ Законът за съдебната власт, приет през юли 2007 г., влезе в сила на 10 август 2007 г. Впоследствие той беше изменен през април 2009 г. и декември 2010 г. Последните изменения на закона влязоха в сила през януари 2011 г.

²¹ Измененията в Закона за съдебната власт бяха приети от парламента през декември 2010 г. и влязоха в сила на 4 януари 2011 г.

²² С реформата на системата за атестиране бяха въведени по-точни количествени и качествени критерии при отчитане на степента на натовареност на магистратите. Магистратите преминават през процес на оценяване от страна на децентрализирани постоянни комисии, създадени на равнище съдилища и прокуратури. Въпросите, свързани с професионалната етика, и резултатите от проверките се вземат предвид при атестирането и повишаването в длъжност.

²³ [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)011-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)011-e.pdf). Един от аспектите, свързани с изразени по-рано критики от Венецианската комисия, беше въвеждането на конкретни правила относно членовете на дисциплинарния състав към ВСС. По този начин участието на прокурорите и следователите в решенията за професионалното развитие на съдиите бе намалено, но не и премахнато.

Нови изменения в Закона за съдебната власт бяха приети през юли 2012 г. Те са от особено значение за избора на членовете на Висшия съдебен съвет, както и за неговата работа (вж. 3-ти индикативен показател по-долу).

Наказателен кодекс

В докладите по МСП систематично се отбелязва, че остарелият Наказателен кодекс се отразява отрицателно на българското наказателно правосъдие. Настоящият Наказателен кодекс датира от 1968 г. и редица юристи считат, че той не е добре пригоден към новите видове престъпления. Тежките и леките престъпления се преследват съгласно едни и същи производства, независимо от степента им на обществена опасност. Уредбата на някои престъпления, като например престъпленията по служба, трябва да се преразгледа, за да се осигури адекватна защита на общественния интерес. В България се прилага принципът на законност, според който прокуратурата е длъжна да се занимае с всички случаи, независимо от обективната степен на заплахата, която те представляват за общественния ред. Тази липса на свободна преценка за отдаване на предимство на определени случаи увеличава натовареността на прокуратурата и съдилищата и възпрепятства съсредоточаването на усилията върху по-важните случаи. Възможността за преминаване към принципа за право на преценка се възпира поради обществените опасения, че подобна преценка няма да се използва по обективен начин.

С измененията на Наказателния кодекс, приети през април 2007 г., бяха въведени по-строги наказания за някои тежки престъпления²⁴. През 2009 г. България започна по-задълбочена реформа на *Наказателния кодекс*. Първоначалният срок за провеждане на законодателната реформа беше отлаган неколkokратно, но през януари 2011 г.²⁵ беше публикуван за обществено обсъждане проект на общата част, като работата по особената част продължи²⁶. Включено бе обсъждане на новите видове престъпления, като например престъпленията в кибернетичното пространство и престъпления, свързани с околната среда. Преработването на кодекса би било възможно и за осъвременяване на определенията и наказанията за корупция и за престъпленията, свързани с организираната престъпност, като следва да бъдат взети предвид препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO) относно престъпленията, свързани с корупция²⁷. Допълнителните препоръки,

²⁴ Те се отнасят за престъпленията склоняване към проституция, склоняване към употреба на наркотични вещества с цел проституиране, участие в организирана престъпна група, занимаваща се със склоняване към проституция.

²⁵ В общата част на проекта на Наказателен кодекс се въвеждат по-специално следните изменения: премахва се доживотният затвор без замяна, изменя се понятието за пробация, премахва се наказанието лишаване от право на получени ордени, почетни звания и отличия, както и наказанието лишаване от военно звание. Според подадената информация също така се увеличава размерът на наказанията за тежки престъпления, въвеждат се по-строги условия за рецидивистите, урежда се наказателната отговорност на непълнолетните.

²⁶ Проектът на особената част на Наказателния кодекс се разработва от работни групи, съставени от експерти и представители на Министерството на правосъдието. Те ще се стремят най-вече да организират по нов начин различните категории престъпления, да премахнат отживелите времето си престъпления и да въведат някои нови престъпни състави. Някои от понастоящем съществуващите престъпления ще бъдат квалифицирани като административни нарушения. Някои легални дефиниции и понятия ще бъдат по-добре определени.

²⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7_Bulgaria_One_bg.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_bg.pdf).

направени в доклада по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията, следва да послужат като допълнителни насоки за законодателя²⁸. През лятото на 2012 г. е предвидено провеждане на обществено допитване по окончателния вариант на проекта и правителство смята, че той може да бъде готов за внасяне в парламента през септември 2012 г.

Наказателно-процесуален кодекс

При присъединяването на България към ЕС наказателно-процесуалните норми бяха сочени като един от основните фактори, пречещи на ефективността на наказателното правосъдие в България, по-специално поради прекаления им формализъм, който възпрепятстваше съдебните производства, както и поради непоследователността им. Групата за наблюдение, създадена през април 2006 г., работи за установяване на различията в практиките по наказателните производства. България получи съвети в рамките на редица двустранни проекти за побратимяване за това как да осъвремени наказателните си процедури.

През 2010 г. беше извършена важна реформа на *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК)²⁹. С нея бяха разширени правомощията за разследване на полицията, изяснени бяха редът и условията за допустимост на доказателствата и бяха въведени нови разпоредби с цел рационализиране на наказателното производство. Решенията на съдилищата за връщане на делата на прокуратурата за допълнително разследване вече могат да бъдат обжалвани. Бяха въведени по-строги изисквания за медицинските удостоверения, с които се обосновава неявяване на съдебно заседание, а възможността за резервен защитник беше въведена, за да се парират случаите на нарочни отсъствия от страна на адвокатите на защитата. Благодарение на реформите беше въведено и правно основание за създаването на специализиран съд по дела, свързани с организираната престъпност, и съответстваща му специализирана прокуратура³⁰.

GRECO препоръчва наред с останалото „да се гарантира, че престъплението активен подкуп в публичния сектор, както и търговия с влияние, се тълкуват по начин, който недвусмислено обхваща случаи, когато облагата не е предназначена за самото длъжностно лице, а за трета страна“ (стр. 21) и „България да продължи да разяснява тълкуването на закона след поправките от 2002 г. относно криминализирането на материалните и нематериалните облаги“ (стр. 22). Групата препоръчва също и „да се преработи автоматичното — и задължителното пълно — освобождаване от наказание на извършителите на активен подкуп в публичния сектор в случаите на ефективно разкаяние (чл. 306 от Наказателния кодекс)“ (стр. 26) и „да се постанови ясно, че подкупът на чужди арбитри е престъпление и когато арбитърът изпълнява функциите си съгласно националното арбитражно право на която и да е друга държава“ (стр. 24).

²⁸ В доклада за България по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията от октомври 2011 г. се отправят препоръки *inter alia* за регламентиране на възможност за налагане на наказания на юридическите лица, засилване на защитата на лицата, които подават сигнали за корупция, разширяване на приложното поле на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество чрез включване на корупцията в частния сектор (вж. стр. 7—8).

²⁹ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186294e.pdf>.

³⁰ За допълнителна информация относно измененията на НПК вж. също SEC(2010) 948.

Вж. 6-ти индикативен показател по-долу.

България посочва, че измененията от 2010 г. са допринесли за рационализиране и подобряване на ефикасността на наказателните производства³¹. Според подадената информация разширяването на правомощията за разследване, предоставени на полицията, е оказало положително въздействие върху досъдебната фаза³². С измененията на Наказателно-процесуалния кодекс бяха разширени правомощията на полицията за разследване, беше допуснато определени категории полицейски служители да дават показания в съда и бе въведена възможност съдилищата да разпитват свидетели с тайна самоличност³³. Въпреки това все още съществуват ситуации (напр. неявяването на защитници, водещо до отлагането на съдебни заседания), които продължават да бъдат причината за закъснения по някои емблематични дела. Това подсказва, че новите разпоредби не се използват в пълния им капацитет.

На 10 май 2011 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) публикува първите си пилотни съдебни решения относно България³⁴. ЕСПЧ изисква от България да въведе средство или средства за правна защита за справяне с неоснователно дългите срокове по наказателните производства, както и компенсаторна мярка в случай на неоснователно дълги наказателни, граждански и административни производства. Тези средства за правна защита трябва да съответстват на принципите на ЕСПЧ и да бъдат въведени в рамките на дванадесет месеца от датата, на която решението на ЕСПЧ стане окончателно. Делата се отнасят до прекомерната продължителност на гражданските и наказателните производства в България.

През ноември 2011 г. с допълнителни изменения на Наказателно-процесуалния кодекс отново бяха въведени правомощия за разследване за митническите служители.

³¹ България посочва, че измененията оказват известно положително въздействие при събирането на доказателствата и възможността за използване на показанията на полицейските служители — оперативни работници. Според подадената информация използването на резервни защитници е допринесло за ускоряване на някои дела за корупция по високите етажи на властта. България посочва, че възможността за обжалване на решенията на съдилищата за връщане на делата на прокуратурата за допълнително разследване е допринесла за намаляване на броя на такива решения.

³² България посочва, че разширяването на правомощията за образуване на досъдебно производство спрямо разследващите органи е довело до увеличаване на броя на новообразуваните досъдебни производства (13 360 през 2009 г. и 19 765 през 2010 г.), увеличаване на броя на новите дела, образувани по решение на прокуратурата (12 985 през 2008 г., 18 860 през 2009 г. и 19 208 през 2010 г.), намаляване на броя на делата, останали неразрешени от прокуратурата (7 265 през 2008 г., 5 655 през 2009 г. и 2 741 през 2010 г.). Министерството на вътрешните работи посочва увеличаване на броя на приключените досъдебни производства (51 690 дела през 2009 г. и 57 834 дела през 2010 г.). Брой на делата, приключени извън законоустановения срок — 4 200 забавени разследвания през 2010 г. и 1 068 забавени разследвания през 2011 г. Брой на наказателните производства, върнати на полицията от прокуратурата или от съда (20 139 през 2010 г. и 13 112 през 2011 г.).

³³ Експертите обаче изразиха критики относно това, че само полицейските служители — оперативни работници, могат да бъдат разпитвани от съда, но не и разследващият полицай, който познава в тяхната цялост всички аспекти на делото, което противоречи на практиката в други държави членки. Подобно на коментарите във връзка с Наказателно-процесуалния кодекс, юристите смятат, че измененията на Административнопроцесуалния кодекс са като цяло положителни, но считат, че потенциалът на новия Граждански процесуален кодекс за ускоряване на съдебния процес все още не се използва в пълна степен.

³⁴ По делата *Димитров и Хамънов срещу България* и *Фингър срещу България*.

Още преди присъединяването функцията на следователите беше посочена като източник на припокриване на правомощия между полицията, следствените служби и прокуратурата, поради което тя се считаше за фактор, водещ до увеличаване на сложността на наказателното производство. Съгласно действащия понастоящем Наказателно-процесуален кодекс следователите отговарят за разследването на престъпленията против републиката, нарушаване на държавна тайна, изтичане на класифицирана информация и престъпления против мира и човечеството³⁵. Преди присъединяването бяха поети ангажименти за ограничаване на правомощията на следователите, но България изтъкна, че техният статут на магистрати означава, че те не могат да бъдат освободени от длъжност или преместени на други съдебни длъжности, така че функциите им бяха продължени. Понастоящем те са част от прокуратурата. Комисията се съмнява в ползата от категория от магистрати, които, както личи, увеличават сложността на българската съдебна система, без да носят доказани предимства³⁶.

Граждански процесуален кодекс

Преработването на *Гражданския процесуален кодекс* през юли 2007 г.³⁷ имаше за цел да доведе до подобряване на ефикасността и бързината на съдебните производства, като последващите изменения целяха подобряване на изпълнението на съдебните решения и допускане на възобновяването на гражданските дела вследствие на решения на Европейския съд по правата на човека³⁸.

Отзивите на юристите показват, че тъй като ръководството на съдебната власт не проявява инициативност в използването на новите разпоредби, не е отчетено значително ускоряване на гражданските производства или рационализиране на практиките в съдебната система. Някои разпоредби са довели до допълнително забавяне (такъв е случаят например във връзка с двойната размяна на документи). Прилагането на *Гражданския процесуален кодекс* беше предмет на наблюдение от страна на Инспектората към ВСС. Подробните констатации от проверките бяха докладвани на административните ръководители и на ВСС за предприемане на последващи действия, като Висшият съдебен съвет отчете положителния резултат от подобни проверки за установяване на различията в практиките и предприемането на мерки за отстраняването им. Все още не е ясно доколко тези констатации се споделят със съдебните органи в цялата страна. Резултатите от проверките не бяха използвани от ВСС или Инспектората, за да предложат хоризонтални мерки, като например насоки относно практиките в съдебната система, програми за обучение или законодателни изменения.

Административнопроцесуален кодекс

³⁵ По такива престъпления работи служба от 400 следователи (според информацията, предоставена от България). Главният прокурор потвърди, че това означава, че средната натовареност на следователите е значително по-ниска от тази на останалите разследващи органи.

³⁶ Техническа актуализация от 2008 г. (СОМ(2008) 495, стр. 8).

³⁷ Новият *Граждански процесуален кодекс*, приет през юли 2007 г., влезе в сила през март 2008 г. и беше изменен през 2009 г.

³⁸ Техническа актуализация от 2009 г. (СОМ(2009) 402, стр. 7).

През март 2007 г. и май 2011 г. бяха приети изменения на Административнопроцесуалния кодекс с цел подобряване на производствата и преразпределяне на компетентността на първа инстанция по редица административни дела от Върховния административен съд към окръжните административни съдилища. Проследяването на измененията се извършваше при специални условия и ред, като се стигна до заключението, че прилагането е сравнително задоволително, и бяха направени известен брой предложения за подобрения³⁹.

4. 3-ти индикативен показател: Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година

Стратегията за реформа на съдебната система

През юни 2010 г. беше приета *Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система*, която беше приведена в действие чрез подробни планове за действие, приети от Министерски съвет. Тези планове са за периоди от по приблизително 6 месеца и се придружават от графици, съдържащи мерките, които трябва да бъдат предприети в определени срокове⁴⁰. Като се има предвид, че правомощията да структурира и управлява съдебната власт в България са поверени до голяма степен на Висшия съдебен съвет (ВСС), основното средство, с което разполагаше Министерство на правосъдието, за да насърчава извършването на реформи, бе иницирирането на законодателни предложения за обсъждането им в парламента. Сред тези мерки бяха измененията на Закона за съдебната власт и на други законодателни актове във връзка с отговорностите и организацията на съдилищата⁴¹.

Роля на Висшия съдебен съвет

Приетият през 2007 г. Закон за съдебната власт предостави на ВСС широки правомощия по отношение организацията на съдебната система, планирането и изпълнението на бюджета, управлението на човешките ресурси и професионалната етика и дисциплинарни въпроси⁴². ВСС получи допълнителни правомощия да отчита и анализира степента на натовареност на съдилищата и прокуратурите и да определя броя на съдебните служители чрез съкращаване и откриване на нови длъжности.

³⁹ Вж. Техническа актуализация от 2009 г. (СОМ(2009) 402, стр. 7). През март 2007 г. бе създадена работна група, която да следи прилагането на Административнопроцесуалния кодекс, като групата докладва за постигнати положителни резултати през първата година от прилагането му във връзка с рационализирането на административната процедура.

⁴⁰ Първоначалният план за действие обхващаше периода от юли до декември 2010 г. Впоследствие той беше допълнен за периодите януари—юли 2011 г., август—декември 2011 г. и януари—юли 2012 г.

⁴¹ Вж. 1-ви индикативен показател по-горе.

⁴² Функциите на Висшия съдебен съвет са изброени в член 30 от ЗСВ. От януари 2011 г. атестирането и повишаването в длъжност става посредством комисиите, създадени на местно равнище. Атестирането на съдиите и прокурорите се подготвя от две подкомисии на *Комисията по предложенията и атестирането към ВСС*. Конкурсите за административни ръководители се провеждат от ВСС чрез събеседване. Гласуването на ВСС е публично и той е длъжен да мотивира решенията си за назначаване.

Следователно ВСС разполага със значителни правомощия, чрез които да разрешава съществуващите проблеми в съдебната власт, като различията в степента на натовареност, системите за атестиране и повишаване, които предопределят общественото доверие и това на съдебното съсловие, както и необходимостта съдебната власт да служи за еталон за етично поведение. В последователните доклади по МСП се стига до заключението, че ВСС не се е възползвал от възможността да упражни пълноценно правомощията си за тази цел⁴³. Ръководството на съдебната власт продължава да е обект на критики както от страна на самото съсловие, така и от страна на общественото мнение като цяло⁴⁴. Висшият съдебен съвет не е разработил стратегия за човешките ресурси, с която да се планират нуждите на системата и да се предвижда начин за удовлетворяването им, и с помощта на която независимостта и етиката да се превърнат в основни характеристики на професията.

Могат да бъдат очертани редица специфични трудности. На първо място, не съществува последователно планиране на човешките ресурси нито към момента на първоначалното назначаване, нито при повишаването в длъжност. Конкурсите за повишаване в длъжност на магистратите бяха организирани през неравни интервали от време въпреки постоянния брой свободни длъжности⁴⁵. Повишаването в длъжност беше спряно за повече от 2 години, като според подадената информация това се е дължало на необходимостта от приемане на подзаконови актове. През този период от време незаетите длъжности бяха попълвани чрез командироване, което в по-голямата си част се извършваше единствено по преценка на съответните административни ръководители на съдилищата. Командироването придоби значителни размери, като често срокът му беше удължаван до две години и половина. Тази практика действително наруши нормалните условия и ред за атестиране и повишаване.

Конкурсите за административни ръководители бяха провеждани по-редовно, но помежду им имаше значителни разлики по отношение на броя на разкриваните длъжности годишно⁴⁶.

На второ място, чрез системата за атестиране не можа да бъде направена точна и последователна оценка, необходима за повишаването в длъжност. Един от проблемите беше невъзможността да се използва атестирането, за да се

⁴³ Техническа актуализация от 2011 г. (COM(2011) 459, стр. 5—6); Междинен доклад от 2011 г. (COM(2011) 81, стр. 4); Техническа актуализация от 2010 г. (COM(2010) 400, стр. 9); Техническа актуализация от 2009 г. (COM(2009) 402, стр. 8); Техническа актуализация от 2008 г. (COM(2008) 495, стр. 11).

⁴⁴ 76 % от българите, отговорили на проучване на Евробарометър, проведено през септември 2011 г., са на мнение, че корупцията е широко разпространена в съдебната власт. Това е най-високият резултат, получен на въпросното проучване сред отговорилите във всички държави членки на ЕС (Специално издание на Евробарометър, бр. 374). Това беше отбелязано също и от Комитета на ООН срещу изтезанията (14 декември 2011 г.): „Комитетът е обезпокоен [...] от твърденията за наличието на корупция в рамките на съдебната система и липсата на доверие в правораздаването, което води до липса на обществено доверие в съдебната власт.“

⁴⁵ През 2008 г. бяха организирани конкурси за повишаване в длъжност за 220 магистрати, а през 2009 г. — за 122 магистрати. През 2010 г. не бяха организирани конкурси за повишаване в длъжност, а последният към днешна дата конкурс за повишаване в длъжност за 294 магистрати започна в края на 2011 г.

⁴⁶ Назначенията на административните ръководители и заместник административните ръководители се отнасяха до 64 високопоставени съдебни длъжности през 2007 г., 41 през 2008 г., 240 през 2009 г., 178 през 2010 г. и 55 през 2011 г.

направи разграничение между магистратите⁴⁷. Както преди, така и след въвеждането на новите разпоредби за атестирането с измененията на Закона за съдебната власт от декември 2010 г. повечето магистрати бяха оценени с „много добър“. Докладите показват, че в кампанията за атестиране от края на 2011 г., проведена на основание на изменения ЗСВ, 98 % от магистрати са получили оценка „много добър“. Това засилва безпокойството относно системата за повишаване в длъжност, по-конкретно във връзка с факта, че местните комисии по атестирането не използват последователни или релевантни критерии по време на събеседването. Експертите, до които Комисията се допита, също изтъкнаха липсата на ясно разпределение на ролите във Висшия съдебен съвет⁴⁸.

На трето място, назначенията на високопоставена длъжност, извършени от Висшия съдебен съвет често бяха критикувани поради липсата на прозрачност и обективност при оценката на професионалните качества, управленския опит и почтеността на кандидатите. Различията в броя на високопоставените длъжности, обявявани през различните години, може да се отразят неблагоприятно върху качеството на кандидатите. През 2009 г. — годината с най-много назначения на високопоставени длъжности — обективността на тези назначения беше оспорвана поради изнесена информация за твърдения за търговия с влияние в рамките на Висшия съдебен съвет⁴⁹. През 2012 г. отново беше изразено безпокойство във връзка с непрозрачни назначения от страна на ВСС⁵⁰.

На последно място, ВСС не е разрешил проблема с различната степен на натовареност. Това е общоизвестно сериозен проблем, като положението е най-критичното в софийските съдилища и прокуратури⁵¹. ВСС анализира проблема, но това все още не дало резултати. Все още не е взето решение относно началния момент, спрямо който ще се определят критериите за измерване на натовареността за всеки съд и за всеки магистрат⁵². Висшият съдебен съвет има правомощия да закрива съдилища, които не са достатъчно натоварени, да

⁴⁷ Поради липсата на обективни данни, получени чрез подходящо атестиране или писмени конкурси, събеседванията за повишаване, провеждани от ВСС, често се свеждат до академичните резултати или статистическата информация относно разглежданите от кандидатите дела. Статистическите данни за броя и спазването на сроковете при разглеждането на делата от кандидатите, както личи, не отчитат изцяло разликите в степента на натовареност и факта, че данните за делата не отразяват по подходящ начин сложността на отделните случаи.

⁴⁸ Докладвани са случаи, при които един и същ член на Висшия съдебен съвет се произнася относно етичните качества на даден кандидат, обсъжда собственото си становище като член на комисията по атестирането и взема решение по отношение на същия кандидат на пленарното заседание на Висшия съдебен съвет.

⁴⁹ Тази информация доведе до освобождаване от длъжност на двама от членовете на Висшия съдебен съвет, но доказателствата бяха счестени за недостатъчни за започването на наказателно производство. Някои дела все още са висящи.

⁵⁰ То се отнасяше до назначаването на заместник-председателя на Върховния касационен съд и неотдавнашното назначаване на апелативния прокурор на Апелативна прокуратура — гр. София. Вж. SEC(2011) 967, стр. 9.

⁵¹ Проучването на степента на натовареност на отделните магистрати и съдебни органи, поръчано от Висшия съдебен съвет през 2011 г., все още не е публикувано, нито обсъждано. Все още не са предприети оперативни стъпки за преразпределяне на персонала с цел справяне с неравномерната натовареност. Не е подадена допълнителна информация относно последващите действия във връзка с предварителен проект, изготвен от Комисията по предложенията и атестирането към ВСС, за намаляване на броя на длъжностите в съдебните органи с най-ниска натовареност.

открива нови съдилища или да променя съдебните райони и седалищата на съдилищата, но тези възможности досега не са били използвани. Възможността за преместване на длъжности от съдебни органи с ниска натовареност към такива с по-висока бе прилагана доста ограничено⁵³.

Това е свързано със сериозния проблем на забавяне при излагането на мотивите на съдебните решения, който, како изглежда, засяга редица съдилища в България. Това се отразява на правораздаването и прозрачността на правосъдието, както и на отчетността и независимостта на съдиите. Не проучвано до каква степен това е свързано с неравномерната натовареност между съдилищата, или всъщност неравномерната натовареност в самите съдилища.

Почтеност, професионална етика и дисциплинарни мерки

Тясно свързано с атестирането и повишаването е длъжност е създаването на система за насърчаване на етичното поведение и почтеността и налагането на дисциплинарни мерки. Това е и от по-общо значение за създаването на обществено доверие в съдебната система. Кодексът за етично поведение на българските магистрати, приет през май 2009 г., представлява важна отправна точка и установява принципите за етично поведение на магистратите при изпълнение на професионалните им задължения, но също и в извънслужебната им дейност⁵⁴. Нарушения на Кодекса за етично поведение на българските магистрати бяха използвани от ВСС за започването на дисциплинарни производства и прилагането на дисциплинарни санкции⁵⁵. Неотдавнашните решения на Върховния административен съд, с които се отменят дисциплинарните мерки, наложени на магистратите, показаха, че структурите за осигуряване на нормален дисциплинарен контрол над съдебната власт не сработват. Прокуратурата също реши да не започва наказателно разследване в този случай⁵⁶. Независимите експерти не считат, че дисциплинарната практика на ВСС е допринесла за подобряване на отчетността на съдебната власт. Беше изразена загриженост относно състава на дисциплинарните комисии към ВСС, по-специално относно факта, че прокурорите заседават по дисциплинарни производства срещу съдии.

⁵³ През 2007 г. бяха преместени 29 прокурорски длъжности, през 2009 г. — 20 съдийски и 24 прокурорски длъжности, през 2010 г. — 4 съдийски и 28 прокурорски длъжности и през 2011 г. — 8 съдийски и 10 прокурорски длъжности.

⁵⁴ Преди приемането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати през 2009 г. България разполагаше с етичен кодекс в зачатъчна форма, изготвен от Съюза на съдиите в България и утвърден от Висшия съдебен съвет през декември 2003 г.

⁵⁵ Примери за дисциплинарни мерки, предприети на основание Кодекса за етично поведение на българските магистрати, са освобождаването от длъжност на двама от членовете на ВСС във връзка със скандала за твърденията за търговия с влияние при назначаване на високопоставени длъжности, санкциите „отстраняване от длъжност“, наложени на някои административни ръководители, и другите санкции срещу трима съдии, замесени в скандала с покупката на недвижими имоти.

⁵⁶ Върховният административен съд отмени дисциплинарните наказания на трима висшестоящи съдии от същия съд, за които се твърдеше, че са участвали в случая с търговията с влияние и корупцията във връзка с покупката на недвижими имоти. Съдът изтъкна, че нарушаването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати само по себе си не може да бъде основание за налагането на санкции. Необходимо е наличието на конкретни нарушения, извършени при изпълнение на служебните задължения. Прокуратурата не започна нито едно дело срещу магистратите, замесени в скандалите „Красьо Черничкия“ и „Приморско“.

ВСС създаде Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ (Комисия по професионална етика). Становищата на Комисия по професионална етика в контекста на атестирането, повишаването в длъжност и назначаването на високопоставена длъжност не доведоха до оценяване на етичното поведение на кандидатите по обстоен и прозрачен начин. Поредица от противоречия хвърлиха сянка на съмнение върху методиката на Комисията по професионална етика и обективността на нейния принос. Едва след инициатива на гражданското общество за публикуване на профилите на кандидатите, информацията за тях започна последователно да излиза в публичното пространство. Комисията по професионална етика не предприе никакви конкретни мерки в областта на превенцията на корупцията. Стратегията за превенция на корупцията в съдебната власт, изготвена през 2008 г., не беше последвана от забележими стъпки на практика.

Преди 2007 г. на практика не съществуваха дисциплинарни мерки срещу магистратите⁵⁷. Отговорност за това носи Инспекторатът на министъра на правосъдието, като функциите на най-висшите съдебни органи да проверяват дейността на съдилищата и прокуратурите в техния съдебен район не се изпълняват ефективно. Ограничаването на имунитета на магистратите до действията, извършени в рамките на професионалните им задължения, и създаването на Инспектората бяха важни стъпки към подобряване на отчетността на съдебната власт в България. В Закона за съдебната власт са предвидени две процедури, като едната започва по решение на ВСС, а другата — на административните ръководители⁵⁸. Могат да бъдат наложени дисциплинарни наказания и на основание нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Според информацията, предоставена от българските власти, по 179-те дисциплинарни производства, образувани пред ВСС между януари 2007 г. и декември 2011 г., са произнесени 172 решения. С тях са наложени 137 наказания, повечето от които са забележка и порицание⁵⁹.

Беше изразена загриженост относно предприетите действия при установяването на нарушения. На първо място, решенията и наказанията не винаги са последователни, включително на равнище обжалване пред Върховния административен съд. ВАС би могъл да играе важна роля за насърчаването на последователността, например в случаите на забавяне на мотивите⁶⁰. На второ място, въпреки уликите по някои емблематични дела,

⁵⁷ През 2007 г. бяха заведени 3 дисциплинарни дела срещу висши прокурори, като наложените санкции бяха потвърдени от ВАС. Паралелно бяха образувани наказателни производства.

⁵⁸ Дисциплинарни мерки, предприети от административните ръководители, могат да се изразяват в забележка, порицание или предупреждение. Дисциплинарни мерки, предприети от Висшия съдебен съвет, могат да доведат до редица санкции, които се простират от забележка до дисциплинарно освобождаване от длъжност.

⁵⁹ През 2011 г. ВСС се произнесе по 21 дисциплинарни производства и наложи 3 забележки, 7 намалявания на основното трудово възнаграждение, едно намаляване на основното трудово възнаграждение, едно освобождаване от длъжност като административен ръководител и 4 уволнения. Между януари 2007 г. и декември 2011 г. по дисциплинарни производства, образувани от Инспектората, бяха наложени 39 наказания от страна на ВСС и 96 дисциплинарни наказания от страна на административните ръководители.

⁶⁰ Това би могло да неутрализира подхода на Инспектората, който разглежда такива въпроси според всеки отделен случай и възприема по-снизходителна позиция, когато високата натовареност или значителната сложност на делата могат да бъдат считани като смекчаващи обстоятелства. Въпреки че този подход има заслугата да внася гъвкавост, той е свързан с

сочещи за извършено престъпление, прокуратурата реши да не образува наказателни производства срещу замесените магистрати⁶¹.

Дебат по реформата на ВСС

С измененията на Закона за съдебната власт от 2012 г. се дава възможност за въвеждането на нови ред и условия за функционирането и избора на членовете на ВСС. Те бяха източник на безпокойство в докладите по МСП и сред други лица, включително някои органи на ООН⁶². С измененията се въвеждат редица мерки за осигуряване на повече прозрачност и по-голяма стриктност при процеса на избор. Кандидатите ще бъдат публично номинирани не по-късно от един месец преди датата на изборите и техните професионални биографии ще бъдат публикувани на интернет страниците на ВСС или Народното събрание. Критериите за избор и основната информация относно кандидатите, както от парламентарната, така и от съдебната квота, ще бъдат обявявани по по-ясен начин.

Същевременно Министерството на правосъдието, професионалните сдружения, гражданското общество и други заинтересовани страни участват в дебат за други възможни промени във функционирането и процеса на избор на членовете на ВСС. Предложенията включват по-строго разграничение между съдиите и прокурорите, непълен мандат за членовете на ВСС и въвеждането на принципа „един магистрат — един глас“ за квотата на съдебната власт. Принципът „един магистрат — един глас“ беше въведен за бъдещите избори от квотата на съдебната власт, но няма да се прилага при тазгодишните избори. В тазгодишния процес на избор ще има по-голям брой делегати, избрани от съдиите на местно равнище, но се запазва системата на делегацията (а не прякото гласуване от цялата общност), въпреки намерението на главния прокурор да организира по-открита система на избори измежду прокурорите.

Работата на съдебната система

Последователните доклади по МСП насочиха вниманието към слабостите в съдебната и следствената практика и към конкретните последици от това за борбата с корупцията по високите етажи и организираната престъпност чрез ефикасна работа от страна на прокуратурата и постановяване на окончателно решение в съда⁶³. Независимите експертни становища насочиха вниманието към конкретни въпроси, касаещи ефективността на прокуратурата и разследващите органи.

очевидни недостатъци за страните и за правораздаването като цяло, тъй като той *de facto* допуска нарушаване на законоустановените срокове без наличието на ясни критерии.

⁶¹ През 2010 г. двама от членовете на Висшия съдебен съвет бяха уволнени в качеството си на съдии поради твърдения за търговия с влияние при назначаване на високопоставени длъжности. По друг скандал, свързан с покупката на недвижими имоти, наказанията, наложени от Висшия съдебен съвет на трима магистрати, впоследствие бяха отменени при обжалване пред Върховния административен съд.

⁶² Комитет на ООН срещу изтезанията (14 декември 2011 г.): „Комитетът е обезпокоен [...] от липсата на прозрачност по отношение на избора и назначаването на съдиите и членове на Висшия съдебен съвет.“

⁶³ Техническа актуализация от 2011 г. (COM(2011) 459, стр. 12 и 17); Междинен доклад от 2011 г. (COM(2011) 81, стр. 5—6); Техническа актуализация от 2010 г. (COM(2010) 400, стр. 11 и 14); Техническа актуализация от 2009 г. (COM(2009) 402, стр. 13—14); Техническа актуализация от 2008 г. (COM(2008) 495, стр. 13—15 и стр. 20—21).

В България бяха предприети редица стъпки за подобряване на съдебната и следствената практика. Те се простират от увеличаване на дейностите по обучение за магистратите и следователите и извършване на реформа на институционалната структура до изменения в нормативната уредба. Националният институт на правосъдието разшири предлаганото от него обучение по наказателноправни въпроси и започна да организират съвместни обучения за съдии и прокурори по теми като финансови разследвания, изпиране на пари и трафик на хора.

Към ВСС беше създадена Комисия за наблюдение на делата с висок обществен интерес с цел постигането на цялостен дисциплиниращ ефект върху начина, по който такива дела се разглеждат от съдебната власт, въпреки че по някои от тях продължава да има значително забавяне⁶⁴. Понастоящем Министерството на правосъдието, главния прокурор и ВСС съвместно разработват методика за анализ на оправдателните присъди.

През 2011 г. главният прокурор издаде указания и въведе в прокуратурите нова система за надзор от страна на по-опитен горестоящ прокурор, с помощта на която да се оказва засилена методическа помощ от по-опитните прокурори. В края на 2011 г. беше издадена съвместна инструкция относно прилагането на Наказателно-процесуалния кодекс. Бяха приети и други съвместни методически указания за полицията и прокуратурата относно досъдебното производство и нови указания за усъвършенстване и уеднаквяване на прокурорската практики в областта на сложните икономически и финансови престъпления. Между прокуратурата и други административни органи бяха подписани редица споразумения, които да улеснят сътрудничеството и обмена на информация⁶⁵. В концепцията за структурната реформа на прокуратурата, представена през февруари 2012 г., се признава необходимостта от по-тясна специализация и подобряване на методическото ръководство, за да се преодолеят слабостите в работата на прокуратурата и да се създадат подходящи структури за противодействие на трансграничните престъпления⁶⁶. В допълнение към предложената структурна реформа на Върховната касационна прокуратура, главният прокурор създаде мрежи от прокурори, специализирани в различни видове престъпления (напр. корупционни престъпления, данъчни престъпления, престъпления в кибернетичното пространство) чрез посветени им специализирани обучения. Ефикасността на тези мрежи ще трябва да бъде оценена.

За да внесат значително подобрение, тези мерки ще трябва парират редица структурни слабости, като високата степен на управленска самостоятелност на местните ръководители на прокуратурите и ролята на следователите. Въпреки наличието на редица официални споразумения, прокуратурата, както и други звена от администрацията, страдат от комуникационни затруднения, които

⁶⁴ Вж. също 4-ти и 6-ти индикативен показател.

⁶⁵ Така например през 2011 г. бяха подписани следните споразумения: с КУИППД, с Агенция „Митници“, с Агенцията за държавна финансова инспекция.

⁶⁶ В допълнение към съществуващите отдели за организираната престъпност и корупцията, в концепцията се предлага създаването на отдел за престъпления, извършени от непълнолетни, и отдел, занимаващ се с нарушения на гражданските права (напр. избирателно право). Отделът за измами със средства на ЕС ще разшири правомощията си, за да включи такива по отношение на данъчните престъпления, престъпленията против митническия и акцизния режим и изпирането на пари.

изглежда спъват сътрудничество между различните служби⁶⁷. Прокуратурата счита, че свидетелство за повишаване на качеството при събирането и представянето на доказателствата е намаляването на броя на дела, върнати от съда.

Основната отговорност на Върховния касационен съд за уеднаквяване на съдебната практика се упражнява чрез касационни решения. ВКС се показва по-малко активен в използването на друго средство, с което разполага — тълкувателните решения⁶⁸. През 2011 г. Върховният касационен съд създаде в наказателната си колегия специално звено, чиято роля е да установява противоречива съдебна практика. Освен събирането на материали за издаване на тълкувателни решения, звеното има за задача да насърчава обсъждането на равнище апелативни съдилища на наказателноправни въпроси, които са обект на различно тълкуване. Тази инициатива може да окаже положително въздействие, ако нейното изпълнение се следва неотклонно и съдиите проявяват интерес.

Установяването на противоречива съдебна практика е затруднено поради това, че не всички съдилища публикуват съдебните решения и мотивите към тях систематично и своевременно. Въпреки известни усилия за подобряване на достъпа до решенията на съдилищата и мотивите към тях, действителността е непълен достъп, често забавяне и ограничени възможности за търсене. Редът и условията за публикуване на съдилищата се различават значително. В докладите по МСП този въпрос е повдиган многократно⁶⁹ пред ВСС.

В България съществува система на съдебни заседатели, които при постановяването на решенията заседават заедно с професионални съдии и разполагат с мнозинството от гласовете в съдебния състав. Те се избират от списъци, съставени от съответния Общински съвет. Това е сфера, в която Министерството на правосъдието и ВСС могат да предприемат реформи, за да се осигури повече яснота и прозрачност.

Обучение

Националният институт на правосъдието (НИП) се разви от учебен център в самостоятелен институт за обучение, осигуряващ начално и текущо обучение. Обучението е предназначено за съдии, прокурори, следователи и съдебната администрация. Броят на участниците в обученията на НИП всяка година непрекъснато нараства — от 3 000 през 2007 г. на приблизително 6 000 през 2011 г. Бяха положени усилия за редовно подобряване на обхвата и качеството на предлаганото обучение. Началното обучение на кандидатите за магистрати

⁶⁷ Вж. например незначителния брой сигнали между различните служби във връзка с корупцията на местно равнище.

⁶⁸ Между януари 2007 г. и декември 2011 г. Върховният касационен съд е издал 5 тълкувателни решения във връзка с разпоредби за организираната престъпност и корупционни престъпления. През 2012 г. до ВКС са били подадени още три сигнала за непоследователна съдебна практика във връзка с наказателноправни разпоредби.

⁶⁹ Техническа актуализация от 2011 г. (СОМ(2011) 459, стр. 11); Междинен доклад от 2011 г. (СОМ(2011) 81, стр. 4); Техническа актуализация от 2010 г. (СОМ(2010) 400, стр. 9); Техническа актуализация от 2009 г. (СОМ(2009) 402, стр. 7); Техническа актуализация от 2008 г. (СОМ(2008) 495, стр. 12).

бе увеличено от 6 на 9 месеца и приключва с устен и писмен изпит⁷⁰. Беше обърнато внимание на това, че е необходимо да има повече и по-разнообразни предлагани обучения за магистратите, назначени в качеството им на юристи с три години стаж.

НИП се стреми да адаптира предлаганото обучение към нуждите на съдебната власт въз основа на оценка на потребностите. От 2011 г. на съдиите, прокурорите и полицейските служители се предлага съобразено с потребностите им обучение по съдебна и следствена практика по наказателни дела. НИП инвестира в увеличаване на броя на дистанционните модули на обучение и децентрализираното обучение, които са по-лесно достъпни за магистратите в цялата страна. Обучението по право на ЕС се разви от общ въвеждащ модул до включването на специфични аспекти от правото на ЕС в модули за национално право (напр. прякото прилагане на правото на ЕС). През 2011 г. и 2012 г. предлаганото обучение по наказателно право, включително с участието на чуждестранни експерти, беше разширено, като се наблегна на разгръщането на капацитета на разследващите органи.

През последните три години наличните човешки ресурси и бюджетът на НИП останаха на същото равнище, въпреки разгръщането на дейността на института⁷¹. Това накара Института да търси активно алтернативни източници на финансиране чрез международно финансиране и двустранни проекти за сътрудничество. Беше създадена дирекция „Институционални и международни отношения“, която да осъществява надзор и да улеснява изпълнението на тези проекти. Очаква се през 2012 г. тези алтернативни източници на финансиране да надвишат финансирането от държавния бюджет. Това поражда определени рискове по отношение на финансовото управление и в дългосрочен план не може да замени нормалното финансиране от държавния бюджет.

Разпределяне на делата на случаен принцип

Системата за разпределяне на делата в съдилищата на случаен принцип се основава на информационен софтуер, утвърден от ВСС. Според българските власти всички съдебни органи вече са оборудвани с информационни системи за разпределяне на делата на случаен принцип. Според информацията, споделена от юристи, различните системи, инсталирани в различните съдилища, проявяват редица недостатъци. Сред установените проблеми са недостатъчните гаранции за сигурност, възможното манипулиране на системата и невъзможността да се отчете сложността на делата. Това поражда опасения, че проблемът с неравномерната натовареност между съдиите може да се изостри. Чрез системата не може да се определят съдебните заседатели по делата. През 2012 г. във Върховния касационен съд започна изпитването на нова система, която отчита сложността на делата, а ВСС призна необходимостта от единен информационен софтуер. Това ще улесни контрола на прилагането на практика на разпределението на случаен принципа и ще осигури повече прозрачност за системата.

⁷⁰ Тези промени бяха въведени чрез изменение на ЗСВ през 2010 г. Първият випуск от кандидати, които преминават 9-месечно обучение, ще започне началното си обучение през септември 2012 г.

⁷¹ Годишният бюджет на НИП нарасна от 2,2 млн. BGN на 3 млн. BGN в периода между 2007 г. и 2009 г., но се запази на равнище от 2,5 млн. BGN през последните три години. Личният състав остана на стабилно равнище от приблизително 60 длъжности, от които 56 са заети.

5. **4-ТИ ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ДА ПРОВЕЖДА И ДОКЛАДВА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНИ, БЕЗПРИСТРАСТНИ РАЗСЛЕДВАНИЯ НА ТВЪРДЕНИЯ ЗА КОРУПЦИЯ ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА. ДА ДОКЛАДВА ЗА ВЪТРЕШНИ ИНСПЕКЦИИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ЗА ПУБЛИКУВАНЕТО НА ДАННИ ЗА ИМУЩЕСТВОТО НА ВИСОКОПОСТАВЕНИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ.**

Корупцията по високите етажи на властта неизменно се определя като сериозен проблем за България, както преди присъединяването ѝ, така и в последователните доклади по МСП⁷². Това виждане се споделя от обществено мнение в България. Редица изследвания⁷³ и проучвания на общественото мнение по въпросите на корупцията като цяло го потвърждават. Така например в проучване на Евробарометър 95 % от българите считат корупцията за основен проблем. За България стойностите са доста над средното равнище за ЕС по отношение на впечатлението за корумпираност в съдебната система, полицията, митническата администрация и сред политиците⁷⁴. Корупцията беше определена и като най-голямата пречка за извършването на стопанска дейност в България⁷⁵.

През последните години пред съдилищата се завеждат приблизително 100—200 дела за корупция ежегодно. Делата за корупция по високите етажи на властта обаче са твърде малко. По тях непрекъснато се констатира забавяне и процесуални нарушения. Малкото окончателни съдебни решения по дела за корупция, които могат да бъдат цитирани, датират от 2010 г. насетне, въпреки че често тези дела са били образувани през 2007 г. и 2008 г.

Съществува задоволителна нормативна уредба, която позволява престъпленията, свързани с корупция, да бъдат наказателно преследвани. Това беше потвърдено от доклада на GRECO за България, в който се посочва, че законовите разпоредби относно подкупа и търговията с влияние съставляват подходящо основание за наказателно преследване на различни корупционни престъпления, въпреки че все още има какво да се желае⁷⁶. В анализа във връзка с прокуратурата например се правят някои предложения за законодателни изменения⁷⁷.

⁷² Вж. COM(2007) 377 окончателен, стр. 13; COM(2008) 63 окончателен, стр. 9; COM(2008) 495 окончателен, стр. 6; COM(2009) 402 окончателен, стр. 6; COM(2010) 112 окончателен, стр. 5; COM(2011) 459 окончателен, стр. 6; COM(2012) 57 final, стр. 2.

⁷³ „Пари, политика и власт: корупционни рискове в Европа“ (*Money, politics, power: Corruption risks in Europe*), проучване на Transparency International с финансовата подкрепа на Европейската комисия по програмата „Предотвратяване и борба с престъпността“ (ISEC). юни 2012 г., стр. 13.

⁷⁴ Специално издание на Евробарометър, бр. 374, февруари 2012 г.

⁷⁵ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf. Доклад за глобалната конкурентоспособност (2011—2012 г.) Световен икономически форум. Информационна страница за България, стр. 130. Женева, Швейцария, 2011 г.

⁷⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7_Bulgaria_One_bg.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_bg.pdf) (стр. 17). Вж. също 2-ри индикативен показател.

⁷⁷ В анализа във връзка с прокуратурата по-специално се посочва, че тъй като разпоредбите от Наказателния кодекс по отношение на „злоупотребата по служба“ (член 282 от Наказателния кодекс) са неприложими спрямо редица действителни ситуации на корупция, е необходимо адаптиране и консолидиране на законодателството в конкретни области, като се предлага преосмисляне на законовите изисквания, т.е. на необходимостта от доказване на „пряк умисъл“ и „користна цел“.

Липсата на резултати по отношение на окончателните съдебни решения за корупция по високите етажи на властта следователно до голяма степен се дължи на слабости както в следствената, така и в съдебната практика. Слабостите като цяло в тези области, изтъкнати в докладите по МСП, са особено явни при корупцията по високите етажи. Тези слабости касаят липсата на повече инициативност при следствените практики, неразработен капацитет за провеждане на комплексни финансови разследвания, както и разследвания и обвинителни актове с твърде тясна насоченост. Две неотдавнашни дела, свързани с измами със средства на ЕС, представляват типични примери за забавяне, в конкретния случай на въззивна инстанция след продължителна първа инстанция, завършила с налагането на наказания „лишаване от свобода“⁷⁸.

Тенденцията към специализация в прокуратурата и полицията означава и това усилията да се съсредоточат върху делата за корупция по високите етажи. Това включва създаването на отделни звена за борба с корупцията в прокуратурата⁷⁹; по-тясна специализацията на разследващите полицианти като част от цялостната реформа на Министерството на вътрешните работи; създаването на ДАНС, част от дейността на която е специално съсредоточена върху борбата с корупцията по високите етажи като заплахата за националната сигурност; създаването през 2012 г. на съвместни екипи за разследване на корупцията по високите етажи; и специализираното обучение на магистратите и полицейските служители. Съвсем наскоро, със заповед на главния прокурор от 8 май 2012 г., беше създадена вътрешна специализирана мрежа от прокурори за противодействие на корупционни престъпления. Препоръката на Комисията усилията да бъдат съсредоточени върху сложни финансови престъпления беше последвана от поемане на задължение от прокуратурата да създаде мрежи от специализирани прокурори, които работят по икономически и финансови престъпления⁸⁰, и да разработи методически указания за разследването на сложни икономически и финансови престъпления в сътрудничество с чуждестранни експерти. Твърде рано е да се оценяват резултатите от тези мерки.

⁷⁸ В предоставената от България през април 2012 г. информация се посочва, че по първото дело през март 2010 г. е наложено наказание 10 години лишаване от свобода на първа инстанция. Делото продължи на въззивна инстанция през май 2011 г. и оттогава беше отлагано най-малко 7 пъти, по-специално поради неявяване на адвокатите на защитата на съдебните заседания — обстоятелство, при което Наказателно-процесуалния кодекс позволява на съда да назначи служебни защитници. По второто дело беше наложено наказание 12 години лишаване от свобода през октомври 2010 г., но мотивите бяха изложени от съда едва през октомври 2011 г. и връчени на всички обвиняеми едва през април 2012 г. През април тази година наказанието все още не беше започнало да се изпълнява действително, тъй като определени документи все още не могат да бъдат връчени на някои от ответниците, чието местонахождение не може да бъде установено. Още на първа инстанция тези дела бяха белязани от многократно забавяне на производството и случаи на сплашване на свидетели.

⁷⁹ Прокуратурата предприе също така редица оперативни и управленски мерки, а именно ежемесечен анализ на делата, редовни междуведомствени срещи, сключване на споразумения за сътрудничество между прокуратурата и органите за административен контрол, издаване на методически указания, както и надзор и обучение от страна на горестоящите прокурори.

⁸⁰ През май 2012 г. бяха организирани обучения на прокурори от специализираното звено за борба с измамите със средства на ЕС и от Софийска градска прокуратура и Софийска районна прокуратура, участващи в мрежите за противодействие на данъчните престъпления, престъпленията против митническия и акцизния режим и престъпленията против паричната и кредитна система.

След присъединяването на България към ЕС няколко държави — членки на ЕС, продължиха да предоставя техническа помощ чрез двустранни проекти, проекти, финансирани от ЕС, или на *ad hoc* основа. Този трансфер на ноу-хау и най-добри практики продължава да бъде много полезен за подпомагане на българската администрация и съдебната власт да разгърнат капацитета си за адекватни действия както в посока предотвратяване, така и в посока борба с дребната корупция и корупцията по високите етажи въз основа на най-добрите практики на ЕС.

Тези усилия не оказаха силно възпиращо въздействие чрез ясни индикации, че корупцията по високите етажи систематично се наказва. Това отчасти се дължи на по-общия въпрос за общественото доверие в способността на България за борба с корупцията (както е посочено по-горе). Но отразява също и факта, че през последните години броят на повдигнатите обвинения се запази на стабилно равнище и че значителна, макар и намаляваща, част от делата завършват в оправдателни присъди⁸¹.

Деклариране и проверка на имуществото

Наличието на добре функционираща система за деклариране и проверка на имуществото може да се окаже ефикасно средство за предотвратяване и борба с корупцията, разкриване на случаите на необяснимо забогатяване и насърчаване на доброто управление. В България първоначалните действия по установяването на система за деклариране и проверка на имуществото бяха предприети много преди присъединяването на страната към ЕС със *Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности*, приет през април 2000 г. Между 2002 г. и 2008 г. законът е изменян всяка година, в резултат на което близо 7 000 държавни служители трябва да попълват ежегодно декларации за имуществото си, както и в началото и в края на кариерата си. Тъй като техните съпрузи и деца попадат в обхвата на същото задължение, то касае около 13 000 души. За проверката на тези декларации (напр. спрямо наличните данни в други регистри) отговаря Сметната палата и за тази цел разполага със специален софтуер. При необходимост Сметната палата може да поиска от Националната агенция за приходите (НАП) да извърши допълнителни насрещни проверки или дори пълен данъчен одит⁸². ДАНС също се уведомява за тези случаи. След това декларациите се публикуват на интернет страницата на Сметната палата.

Тази система се подкопава от известен брой потенциални „вратички“. Декларацията обхваща банковите сметки и ценните книжа, държани на 31 декември всяка година, но не обхваща другите сметки, държани през съответната годината, нито техния максимален баланс. Подаването на декларация с невярно съдържание не е престъпление, освен ако не може да се докаже умишъл. В случаите на недвижими имоти декларираната стойност не винаги съответства на пазарната стойност. Не съществува

⁸¹ Съгласно официалната информация броят на оправданите лица с влезли в сила оправдателни присъди за корупционни престъпления е спаднал с течение на времето, но продължава да бъде значителен (през 2007 г. 36 лица бяха оправдани и 109 — осъдени, през 2008 г. 23 оправдани и 111 осъдени, през 2009 г. 43 бяха оправдани и 152 — осъдени, през 2010 г. 12 оправдани и 166 осъдени и през 2011 г. 21 оправдани и 147 осъдени).

⁸² През 2011 г. 297 лица са били обект на такива проверки, довели до 4 пълни данъчни одита. През 2010 г. 263 лица са били обект на проверки, довели до 3 данъчни одита. През 2012 г. 167 лица са обект на допълнителни проверки от страна на НАП.

възможност за приоритетно извършване на проверки на определени категории държавни служители и Сметната палата не разполага с правомощия за разследване, за да провери допълнително съмнителните случаи. Съпрузите попадат в обхвата на задължението за деклариране, не и небрачните партньори. Произведенията на изкуството, дяловете в доверителни дружества и скъпоценностите не е нужно да се декларира.

От системата произтекоха само няколко случая на нередности, свързани най-вече с укриването на данъци. В доклада по МСП от юли 2011 г. се стига до заключението, че въпреки големия брой държавни служители, които са обхванати от системата, както и включването на техните семейства, тя все още не представлява ефикасно средство за установяване на незаконно обогатяване⁸³. Не са правени по-нататъшни подобрения на системата.

6. 5-ти ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ДА ПРЕДПРИЕМЕ ПО-НАТАТЪШНИ МЕРКИ ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА, И ПО-СПЕЦИАЛНО НА ГРАНИЦИТЕ И НА РАВНИЩЕ МЕСТНО УПРАВЛЕНИЕ.

През последните пет години България прие няколко стратегии и програми за изпълнение за противодействие на корупцията⁸⁴ и различни държавни институции бяха привлечени за тяхното изпълнение. През 2009 г. правителството прие Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност⁸⁵. Стратегията се прилага чрез няколко поредни програми за изпълнение. Многообразието от предприетите правни мерки беше признато от Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията⁸⁶. Съществуват обаче твърде малко качествени данни относно стратегиите за проверки, приоритетите на контролната дейност и действително извършените оценки на риска. Освен това е трудно да се оцени до каква степен инспекторатите не просто действат по сигнали, но проявяват и инициативност за разкриването на неетично поведение.

Комисията отбелязва ползата от тясното ангажиране на гражданското общество в борбата срещу корупцията. С течение на времето се забелязват известни подобрения в

⁸³ Вж. COM(2011) 459 окончателен, стр. 7, и SEC(2011) 967 окончателен, стр. 14.

⁸⁴ - Национална стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006—2008 г.,
- Програма за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006—2008 г.,
- Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и инструментите за нейното изпълнение (2009 г.),
- Програми за изпълнение на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2010 г.).

⁸⁵ Комисията не е информирана дали на предишната стратегия е била извършена оценка на въздействието или дали е била направена подробна оценка на риска за определяне на приоритетните области или действия, които оценки да се използват в Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност от 2009 г.

⁸⁶ В доклада по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията се отбелязва, че „България е положила значителни усилия за приемането на реформи в нормативната, и по-специално наказателноправната си уредба, за да може страната да се справи с корупцията“ (16 януари 2012 г.).

това отношение и самото гражданско общество е по-силно ангажирано и по-добре подготвено, за да осъществява надзор над етичните въпроси и корупцията като цяло.

Корупция и публична администрация

Антикорупционните усилия на България по отношение на публичната администрация се координират от *Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК)*, създадена през 2006 г. към Министерски съвет. Организацията на работата на Комисията и административното и техническото обслужване се осъществява от дирекция „Главен инспекторат“ към Министерския съвет, която е на пряко подчинение на министър-председателя. Дирекция „Главен инспекторат“ (Главният инспекторат) координира дейността на инспекторатите в министерствата и държавните агенции и докладва ежегодно за дейностите по контрол в публичната администрация⁸⁷. Главният инспекторат разработва също така методика за оценка на корупционния риск. Независимостта на инспекторатите е уредена в закона, но функциите и правомощията им са посочени в правилниците за дейността на съответните администрации. До края на 2007 г. във всички звена от централната администрация беше въведена система за оценка на корупционния риск⁸⁸.

Въз основа на анализа на годишните доклади на Главния инспекторат бяха установени някои хронични слабости, свързани с цялостната липса на механизми за вътрешен контрол. За отстраняването на тези слабости беше разработена концепция за укрепване на аналитичния капацитет на инспекторатите като звена за вътрешен контрол. Тя беше утвърдена от министър-председателя и през 2012 г. беше предадена на Съвета за административната реформа.

България създаде органи с правомощия за предотвратяване и борба с корупцията на областно равнище. Всички 28 области в България имат антикорупционни съвети, които през последните години бяха подсилени с включването в състава им на представители на местното управление, териториалните структури, съдебната власт, различни министерства, гражданското общество и стопанските среди. Все още е трудно да се прецени какъв е реалният им принос за намаляване на корумпираното поведение в общинските и областните публични органи⁸⁹.

Бяха предприети редица антикорупционни мерки на равнище общини, като например въвеждане на система за обслужване на едно гише, за да се намали броят на длъжностните лица в пряк контакт с обществеността, допринасяне за повече прозрачност чрез общински бюлетини, обществени обсъждания и уебсайтове⁹⁰, приемане на кодекси за етично поведение, с които се създават системи за вътрешно финансово управление и контрол, наемане на приблизително 400 вътрешни одитори и

⁸⁷ Между януари 2007 г. и декември 2011 г. бяха извършени общо 7 575 проверки, довели до 645 дисциплинарни производства.

⁸⁸ Като независимо административно звено със собствен бюджет Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) имаше правомощия по въпросите на корупцията от 2008 г. до 2009 г.

⁸⁹ В периода 2007—2011 г. на местно равнище бяха извършени 2 464 финансови проверки, които доведоха до разкриването на нередности на стойност 2,5 млн. EUR, включващи 140 длъжностни лица. При проверки по над 3 000 процедури за възлагане на обществени поръчки на местно равнище (на стойност 1,4 млрд. EUR) бяха разкри нарушения в 2/3 от случаите, възлизащи на обща стойност от почти 1 млрд. EUR. 339 доклада от проверките бяха предадени на прокуратурата за предприемане на последващи съдебни действия.

⁹⁰ 80 % от общините в България имат уебсайт.

наемане местни омбудсмани. Тези мерки бяха включени в местни програми за превенция на корупцията като част от националната стратегия за противодействие на корупцията.

Най-новият елемент от антикорупционния пейзаж на България е проектът БОРКОР. В процес на изготвяне от 2010 г. насам и, според подадената информация, готов да влезе в действие през лятото на тази година, проектът има за цел да оцени силните и слабите страни на сегашната правна и институционална среда и да предложи подобрения. Така той има за цел да допълни, а не да замени вече съществуващите (многобройни) антикорупционни структури. На този проект бяха посветени значителни ресурси⁹¹. Понастоящем БОРКОР разработва модел за оценка на риска за предотвратяване и борба с корупцията в сферата на обществените поръчки. Нормативната уредба, с която на БОРКОР се предоставят необходимите човешки ресурси, влезе в сила на 1 юли 2012 г. През пролетта започнаха програмите за обучение на персонала и беше доставено софтуерното и хардуерното оборудване. Но тъй като той започна да функционира едва наскоро, неговата ефикасност все още не може да бъде оценена.

Сигналите за корупция позволяват на служителите в публичния сектор да докладват за сериозни нередности извън обичайния за това ред. Ако съществува достатъчно доверие в способността на институциите да защитават лицата, които подават сигнали за корупция, това може да бъде полезно допълнително средство за разкриване на неетично или престъпно поведение. Нормативната уредба на България относно сигналите за корупция⁹² беше изменена през 2009 г. чрез приемането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, който съдържа допълнителни разпоредби относно защитата на самоличността на лицата, подали сигнали. Все още обаче не съществува ефективен административен ред за защита на лицата, които подават сигнали за корупция⁹³. В прегледа на изпълнението от 2011 г. на Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията се обръща внимание на необходимостта България да приеме по-цялостна уредба на защитата на лицата, подали сигнал за корупция⁹⁴. Към днешна дата има твърде малко (или почти никакви) случаи на успешно подаване на сигнал за корупция.

Броят на жалбите за неетично поведение на служители на Министерството на вътрешните работи леко е намалял по отношение на подадените сигнали (561 през 2007 г. в сравнение с 495 през 2011 г.), като в същото време се наблюдава увеличаване на броя на лицата, предадени на прокуратурата (40 души през 2007 г. в сравнение със

⁹¹ Понастоящем неговият персонал се състои от 150 души, 40 от които са на постоянна длъжност, а останалите — командировани. Досега по проекта БОРКОР бяха отпуснати 1,25 млн. EUR, а в бюджета за 2012 г. са предвидени нови 2,5 млн. EUR.

⁹² Тя се състои от Административнопроцесуалния кодекс (в сила от 2006 г.) и Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (в сила от 2009 г.).

⁹³ Така например през лятото на 2011 г. полицейският служител, който оповестени политиката на българското Министерство на вътрешните работи спрямо неговите дарители, извършили нарушения на правилата за движение по пътищата, впоследствие беше принуден да подаде оставка и заплашен със съдебно дело.

⁹⁴ „Разпоредбите за защита на лицата, които подават сигнали за корупция, са включени в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси от 2008 г., без обаче да е налице цялостна уредба на защитата на лицата, подаващи полезна информация за корупционни действия. Наличието на такова законодателство значително би повишило усилията в страната за предотвратяване и разкриване на корупция.“
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf> (стр. 7).

72-ма през 2011 г.), както и на броя на досъдебните производства (23 през 2007 г. в сравнение със 67 през 2011 г.). През последните три години бяха проведени различни операции срещу полицаите, контролиращи движението по пътищата, граничните полицаи и митническите служители, което доведе до започването на досъдебни производства, които досега все още не са достигнали етап на окончателни присъди.

През 2011 г. в доклада по МСП беше повдигнат особения въпрос за даренията от физически и юридически лица за българското Министерство на вътрешните работи, основно за полицията⁹⁵. Българското правителство реши да ограничи даренията за полицията до такива от публични органи и държавни предприятия и да повиши тяхната прозрачност⁹⁶. Тази практика обаче все още поражда въпроси относно отчетността и финансовата прозрачност, и по-специално относно риска, че даренията на значителна стойност, които все още са допустими, могат да бъдат използвани за заобикаляне на правилата за обществените поръчки.

България предприе разнообразни мерки за предотвратяване и санкциониране на корупцията по границите и в граничните агенции. Това всепризнато е сфера на дейност под значителен натиск⁹⁷, която разчита на персонал с относително ниските заплати⁹⁸. Гранична полиция прие методика за оценка и управление на корупционните рискове, етичен кодекс за поведение и различни инструкции и заповеди за дисциплинарни действия в случай на корупция. Към предотвратяване на корупцията са насочени приемните изпити, специализираните обучения и кампаниите за повишаване на осведомеността, както и задължението за попълване на декларация за имуществото и за конфликт на интереси. За по-лесното им идентифициране граничните служители носят служебни карти, контролните будки са номерирани и са изложени информационни табели за насърчаване на подаването на оплакване в случай на неуместно поведение, напр. чрез горещи телефонни линии или кутии за жалби. Съществува система за видео-наблюдение, която покрива цялата територия на граничния контролно-пропускателен пункт, включително контролните будки. Ротационният принцип вече е въведен по всички гранични контролно-пропускателни пунктове и допринася за намаляване на риска от дребната корупция. Редовно се провеждат внезапни и планови проверки. Дисциплинарни мерки, вариращи от глоба до уволнение, се прилагат в доказани

⁹⁵ SEC(2011) 967 окончателен, стр. 21.

⁹⁶ Сега те се вписват в публичен регистър.

⁹⁷ „Наред с това в резултат на засилената миграционна вълна в световен мащаб и тежката ситуация по гръцко-турската сухопътна граница през 2011 г. след присъединяването на България към Шенген вероятно ще се увеличава миграционният натиск на българо-гръцката граница от вторично придвижване на незаконни мигранти от Гърция.“ *Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.* Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г., стр. 8.

⁹⁸ „Анализът показва, че равнищата на заплатите на граничните служители, работещи по източната външна сухопътна граница на ЕС, са значително по-ниски в сравнение със заплатите в граничните служби в повечето други държави членки. Освен това, през последните две години натискът както от дребната, така и от организираната контрабанда на незаконни тютюневи изделия значително нарасна. Съществуващата уязвимост на нископлатените гранични служители и нарасналата заплаха от организираната престъпност повиши риска от корупция по външните сухопътни граници на ЕС.“ Проучване на антикорупционните мерки в граничния контрол в ЕС“, София, април 2012 г. Изготвено от Центъра за изследване на демокрацията за Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (FRONTEX). Вж. стр. 112.

случаи на нарушение. През последните пет години броят на установените случаи на неетично поведение остана относително стабилен⁹⁹.

Агенция „Митници“ претърпя редица структурни реформи с цел повишаване на значението на етичните стандарти и професионализма. При присъединяването на България към ЕС набирането на персонал беше рационализирано и беше въведена нова структура¹⁰⁰. От 2010 г. беше въведена нова система за подбор и професионално развитие на персонала, която включва тест за почтеността на кандидатите. В сила е Кодекс за поведение на митническия служител и неговото неспазване съставлява основание за налагане на дисциплинарна отговорност. В Закона за митниците се изисква държавните служители да декларират своето имотно състояние и това на своите семейства при назначаване, освобождаване и всяка година. Ако от информацията личи потенциален конфликт на интереси, уведомява се Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Бяха предприети мерки, за да се гарантира, че гражданите могат да подават сигнали¹⁰¹.

Митническите служители в България са изправени пред значителни предизвикателства, като се има предвид натискът на организираната престъпност по границите, например по отношение на контрабандата на цигари¹⁰². Понастоящем те разполагат и с правомощия за разследване на митнически, акцизни и валутни нарушения. Поради това е особено важно евентуалните нарушения да бъдат последвани от подходящи действия. Бяха наложени дисциплинарни наказания и няколко случая бяха предмет на съдебни производства (срещу митнически служители бяха образувани 8 досъдебни разследвания през 2007 г., 5 през 2008 г., 4 през 2009 г., 4 през 2010 г. и 1 през 2011 г.¹⁰³).

⁹⁹ През 2007 г. са извършени 35 проверки, довели до 25 дисциплинарни производства и 15 уволнения, а през 2011 г. — 35 проверки, довели до 28 дисциплинарни производства и 22 уволнения. В периода 2007—2011 г. са извършени общо 157 проверки, довели до 111 дисциплинарни производства и 81 уволнения и 29 други наложени санкции.

¹⁰⁰ Това включва съществено намаляване на числеността на персонала (от 4 003 на 3 337), закриване на регионалните митнически дирекции и реструктуриране на Централното митническо управление, както и заместване на предишния Инспекторат с комбинация от Звено за вътрешен одит и Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“.

¹⁰¹ Това включва анонимни въпросници, предоставяни на пътниците и превозвачите на граничните контролно-пропускателни пунктове, за установяването на евентуални корупционни практики, както и гореща телефонна линия.

¹⁰² „Нелегалната търговия с тютюневи изделия е генератор на корупция, която в много райони на страната засяга и високи равнища в правоохранителните органи, приходната администрация (предимно митнически служители) и съдебната система. Практиката тръгва от цели митнически смени, структури на Гранична полиция, полицаи от охранителна полиция, служители на частни охранителни фирми, полицейски служители на средно и високо равнище с „месечни заплати“ от черната индустрия на цигари.“ Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.“ Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г. Вж. стр. 45.

¹⁰³ Данните за 2012 г. без съмнение ще бъдат повлияни от проведената на 2 май операция на ГКПП Капитан Андреево, на българо-турската граница. Операцията, проведена от Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП), отдел „Вътрешна сигурност“ на МВР и Софийска градска прокуратура, имаше за цел да противодейства срещу изнудването на преминаващите през този граничен пункт граждани и предприятия. Според подадената информация 30 български митнически служители са били заловени в момент на получаване на подкуп.

В докладите по МСП секторите на здравеопазването и образованието често са отбелязвани като особено уязвими за корупционните практики¹⁰⁴. И в двете области бяха предприети някои превантивни мерки, като например система за оценка на корупционния риск в сектора на здравеопазването, създаване на Изпълнителна агенция „Медицински одит“, която разглежда жалбите и сигналите за корупция и поддържа електронен регистър за сигналите за корупционни практики. Двете области също така са предмет на проверки от инспекторатите на съответните министерства, на които са възложени¹⁰⁵. Въпреки това сигналите за корупция в здравеопазването¹⁰⁶ и образованието продължават да бъдат често явление. Такива практики се отразяват на аспекти като равния достъп до системата на здравеопазването¹⁰⁷ и отношението към българските дипломи.

Избирателна система

- а) Твърденията за изборни измами, особено купуването на гласове, са неизменен проблем, изтъкван в различните доклади по МСП. Според подадената информация всички местни и в по-малка степен парламентарни, президентски и европейски избори, проведени през последните пет години, са били обект на такива практики, което беше потвърдено и от специализирани международни организации¹⁰⁸ и местни НПО¹⁰⁹. С измененията в Наказателния кодекс от октомври 2007 г. купуването на гласове беше инкриминирано. Вследствие на образувани наказателни разследвания до този момент са санкционирани 43-ма души¹¹⁰.

¹⁰⁴ SEC(2010) 948; COM(2009) 402 окончателен; SEC(2009) 1074; COM(2008) 495 окончателен; SEC(2008) 2350/2; COM(2008) 63 окончателен.

¹⁰⁵ Проверките в сектора на образованието в периода 2007—2001 г. бяха предимно свързани с твърдения за конфликт на интереси и в по-малка степен резултат от жалби за корупция. Броят на проверките е вариал между 5 и 15 годишно. По отношение на сектора на здравеопазването Изпълнителна агенция „Медицински одит“ започна работата си през 2010 г. и извърши проверки за корупция, лошо управление и злоупотреба по служба (6 тематични проверки и 2 *ad hoc* проверки през 2010 г. и 1 тематична проверка и 5 *ad hoc* проверки през 2011 г.). По-голямата част от проверките бяха извършени вследствие на жалби и сигнали.

¹⁰⁶ <http://futurechallenges.org/news/healthcare-in-bulgaria%E2%80%94do-we-still-call-ourselves-european-citizens/>, „Здравно обслужване в България — все още ли се считаме за европейски граждани?“ Bertelsmann Stiftung, март 2012 г., [Рафина Иванова](#)

¹⁰⁷ „В България съществува по-голяма вероятност пациентите с висок доход, живеещи в градовете, да направят неофициални плащания, в резултат на което да получат необходимото лечение, за разлика от пациентите с ниски доходи.“ (стр. 12) <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption%20Methods%20and%20Tools%20in%20Health%20Lo%20Res%20final.pdf>, *Борба с корупцията в сектора на здравеопазването — методи, средства и добри практики*, Програма на ООН за развитие (ПРООН), октомври 2011 г.

¹⁰⁸ „Въпреки това широко разпространените обвинения за купуване на гласове и фактът, че практически цялото медийно отразяване на предизборната кампания трябваше да бъде срещу заплащане, само подчертават нуждата от трайна реформа.“ Избори за президент, общински съветници, кметове на общини и кметства, 23 и 30 октомври 2011 г., ОССЕ/СДИЧП Ограничена мисия за наблюдение на изборите, Окончателен доклад, стр. 1.

¹⁰⁹ http://riskmonitor.bg/js/tiny_mce/plugins/ajaxfilemanager/upload/Reports/RM-24-fr-book.pdf

¹¹⁰ През 2008 г. бяха образувани 8 наказателни производства, довели до 1 осъдителна и 1 оправдателна присъда, през 2009 г. бяха образувани 79 наказателни производства, довели до санкционирането на 21 души, през 2010 г. бяха образувани 4 наказателни производства, довели до санкционирането на 1 лице и през 2011 г. бяха образувани 92 наказателни производства,

- б) Сметната палата систематично проверява сметките на всички политически партии, които участват в избори, и на кандидатите. Те трябва да декларират банковите си сметки и да насочат разходите си за участие в избори през тези сметки. Даренията в полза на политическите партии трябва да бъдат направени публично достояние.
- в) България се постара да вземе предвид препоръките на GRECO от 2010 г. относно финансирането на политическите партии и предизборните кампании¹¹¹ в новия Изборен кодекс, който според специализираните международни организации „предоставя добра правна база за провеждането на демократични избори“¹¹². Както се посочва в доклада по МСП от юли 2011 г., изпълнението на всички препоръки на GRECO във връзка с прозрачността на финансирането на политическите партии ще бъде важна стъпка в борбата с корупцията¹¹³.

Предотвратяване на конфликт на интереси

След като през 2008 г. средствата по предприсъединителните фондове бяха спрени поради множество финансови нередности, включително такива, свързани с конфликти на интереси, през 2009 г. беше приет и влезе в сила Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

През юли 2009 г. Народното събрание създаде Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика (КБККИПЕ). Тя започна няколко служебни проверки, вследствие на които беше установено, че 5 народни представители не са подали декларации в определения срок.

Функциите по предотвратяване на конфликтите на интереси започнаха да бъдат изпълнявани през лятото на 2011 г., когато новата Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) започна работата си¹¹⁴. Поради това, че прилагането на закона беше отложено във времето, сигналите за конфликт на

довели до санкционирането на 20 души. Санкциите варират от глоба, няколко часа общественополезен труд и лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност до максимум една година лишаване от свобода.

¹¹¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7_Bulgaria_Two_bg.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_Two_bg.pdf).

¹¹² <http://www.osce.org/odihr/80841>, Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и Служба за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ). *Съвместно становище относно Изборния кодекс на България*, прието от Съвета за демократични избори на 37-то си заседание (Венеция, 16 юни 2011 г.) и от Венецианската комисия на 87-та си пленарна сесия (Венеция, 17 и 18 юни 2011 г.), стр. 20.

¹¹³ България представи на GRECO доклад за изпълнението в отговор на неговия доклад за оценка, съдържащ редица препоръки (октомври 2010 г.) относно инкриминацията и финансирането на политическите партии — двете теми от третия кръг на оценка. Предстои GRECO да направи оценка на това до каква степен препоръките му са били изпълнени по задоволителен начин.

¹¹⁴ КПУКИ се състои от 19 членове. Нейният бюджет за 2011 г. възлизаше на 555 000 BGN, от които 290 000 BGN бяха за ремонт и поддръжка на сградата ѝ. Бюджетът за 2012 г. е 1,5 млн. BGN.

интереси останаха без последващи действия. КПУКИ получи 300 сигнала¹¹⁵ и издаде общо 71 решения, като в 30 случая беше установен конфликт на интереси. До този момент е приключил един от тези 30 случая. Счита се, че сътрудничество с различните агенции и органи в администрацията е добро, включително с органи на местно равнище.

Експертите, до които Европейската комисия се допита, потвърдиха, че продължителната и тежка процедура, която е необходима за постановяването на окончателно решение, е една от слабостите в системата. Решенията на КПУКИ подлежат на двуинстанционно оспорване по съдебен ред, като същото се отнася и за всяко следващо административно наказание. Независимите експерти отбелязаха и други недостатъци — окончателното наказание се налага от председателя на КПУКИ, а не от цялата комисия в дух на колегиалност; КПУКИ не разполага със средство за принуда, за да задължи предоставяне на поисканата информация или доказателства; тя не може да задължи учрежденията да публикуват декларациите за конфликт на интереси на техните служители. КПУКИ не предприема действия по анонимни сигнали, въпреки че разполага с правомощието да ги превърне в служебни проверки. Ефективността и безпристрастността на КПУКИ все още подлежат на доказване и в крайна сметка ще зависят от способността ѝ да постановява добре обосновани решения, особено по чувствителни дела или дела с участието на високопоставени длъжностни лица и политици.

Обществени поръчки

В рамките на механизма за сътрудничество и проверка Комисията оценява също и напредъка, постигнат при прилагането на разпоредбите относно обществените поръчки, тъй като слабостите в тази област се считат за съществен източник на корупция. Административният капацитет и практика, както и способността на органите за административен контрол и съдебните органи да осигурят защита срещу нередностите, злоупотребата със средства и измамите представляват елементи от съображенията на Комисията в този контекст.

От 2007 г. насам България положи усилия да усъвършенства своята нормативна уредба и административната си дейност по отношение на обществените поръчки. През 2011 г. и 2012 г. тя проведе реформа в законодателството си в областта на обществените поръчки с цел да опрости процедурите и да засили някои административни проверки, за да се съобрази с отправените ѝ от Комисията препоръки¹¹⁶. Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата получиха правомощия да извършват проверки по собствена инициатива, а изискването Агенцията по обществени поръчки (АОП) да проверява поканите за подаване на оферти преди публикуването им беше разширено. Бяха положени усилия за повишаване на експертните познания на магистратите в областта на обществените поръчки, включително чрез специализация.

Правомощията за предприемане на действия по собствена инициатива, които бяха предоставени на Сметната палата и на Агенцията за държавна финансова инспекция, не бяха обаче предоставени на АОП за целите на предварителните проверки. С цел

¹¹⁵ Това представлява значително увеличение — през 2009 г. беше получен само един сигнал за конфликт на интереси, през 2010 г. бяха получени 22 сигнала и между април 2011 г. и февруари 2012 г. бяха подадени 201 сигнала.

¹¹⁶ COM(2010) 400 окончателен, стр. 11 и COM(2011) 459 окончателен, стр. 11.

насърчаване на извършването на целенасочени проверки, основаващи се на оценка на риска, и избягване на подхода „подпечатване без проверка“ при изпълнението на тези задачи, би било препоръчително правомощия за предприемане на действия по собствена инициатива да се предоставят и на АОП. Оправомощаването на АОП да извършва проверки по собствена инициатива би било ясно послание, че се очаква по-деен подход. След разширяването на правомощията ѝ за предварителен контрол, основното предизвикателство пред АОП ще бъде да се справи с броя на преписките, които трябва да бъдат обработени¹¹⁷.

Макар че през тази година беше осигурен допълнителен персонал¹¹⁸, предназначеният за подпомагане на възлагащите органи ресурси все още изглеждат недостатъчни. Поради това за България ще бъде важно новите процедури за контрол да се изпълняват ефективно.

Българското законодателство в областта на обществените поръчки често бе изменяно¹¹⁹. Въпреки че някои от измененията се дължаха на задължението да се транспонират европейските директиви за обществените поръчки, честите промени доведоха до понижаване на правната сигурност и направиха управлението на обществените поръчки по-сложно за администрацията и за бизнеса.

Положенията от България усилия все още не са дали очакваните резултати. Броят на получаваните от Комисията оплаквания във връзка с българската система за обществени поръчки продължава да расте¹²⁰, като се наблюдават очевидни случаи на сериозни нарушения на разпоредбите на ЕС за обществените поръчки, които националната система за контрол не може да установи или да третира по подходящ начин. Така например, при възлагането на договора за изграждането на сероочистваща инсталация за димни газове¹²¹, бе нарушено законодателството за обществените поръчки, тъй като възлагането бе основано на невярна информация¹²². Националните органи не предприеха целесъобразни мерки във връзка с тази ситуация и поради това непочтеният оферент все още изпълнява поръчката. Най-често срещаните нарушения са свързани с пряката и непряката дискриминация на оферентите, равното третиране, прозрачността и прякото възлагане на поръчки без провеждането на процедури за възлагането им¹²³.

Защита на средствата на ЕС

След 2008 г., когато бяха спрени над 500 млн. EUR финансова помощ от ЕС поради лошо управление, се отделя специално внимание на разследванията на случаи,

¹¹⁷ Два месеца след влизането в сила на новия модел на предварителен контрол АОП получи 116 искания за проверки. Бяха проверени 84 проекта на документи и 21 от тях бяха предмет на втория етап от предварителния контрол. Ето защо за цялата 2012 г. година броят на процедурите се очаква да бъдат по-голям отколкото за 2011 г.

¹¹⁸ През тази година Агенцията по обществени поръчки е получила 10 допълнителни щатни позиции, основно във връзка с извършването на допълнителен предварителен контрол.

¹¹⁹ От 2004 г. досега законодателството е изменяно 24 пъти.

¹²⁰ В областта на обществените поръчки Комисията получи 4 оплаквания за периода 2008—2009 г. и 26 оплаквания за периода 2010—2011 г.

¹²¹ Комисията получи жалба по въпроса през януари 2009 г.

¹²² Това беше потвърдено от разследване, извършено от OLAF.

¹²³ В анализ на Камарата на строителите в България от юни 2012 г. се твърди, че в 35 % от обявленията за поръчки от май 2012 г. в този сектор се залагат дискриминационни критерии.

свързани със злоупотреби със средства на ЕС. В отговор на препоръката на Комисията да се насърчи специализацията в тази област, в края на 2008 г. България създаде постоянни „съвместни екипи“ за борба с измамите със средства на ЕС в рамките на Върховната касационна прокуратура¹²⁴. Тази първа стъпка при структурната реорганизация на следствието беше съчетана с нова методология¹²⁵, съсредоточена върху ограничен брой казуси по високите етажи на властта. Съвместните екипи се състоят от служители на прокуратурата, полицията, ДАНС и Националната следствена служба. Други ведомства (напр. данъчните служби) могат да бъдат включени в техните разследвания в зависимост от конкретния случай. През 2010 г. правомощията на съвместния екип за борба с измами, свързани със средства на ЕС, бяха разширени, така че да обхванат по-широк кръг от правонарушения, свързани с измами във вреда на бюджета на ЕС. През същата година съвместните екипи за борба с измами, свързани със средства на ЕС, отчетоха по-добри резултати като брой дела в досъдебното производство, повдигнати обвинения и постановени присъди, в сравнение с 2009 г. От 2011 г. насам се наблюдава нарастваща тенденция по отношение на окончателните съдебни решения по дела за измами, свързани със средства на ЕС¹²⁶.

7. 6-ТИ ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ДА ПРИЛОЖИ СТРАТЕГИЯ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ, КАТО СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ ТЕЖКИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ, КАКТО И ВЪРХУ СИСТЕМАТИЧНОТО КОНФИСКУВАНЕ НА ИМУЩЕСТВО НА ЛИЦА, ИЗВЪРШВАЩИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ. ДА ДОКЛАДВА ЗА НОВИТЕ И ТЕКУЩИТЕ РАЗСЛЕДВАНИЯ, ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОСЪДИТЕЛНИ ПРИСЪДИ В ТЕЗИ ОБЛАСТИ.

Организираната престъпност е голямо предизвикателство за България¹²⁷. Според Европол българските организирани престъпни групи действат в 15 държави — членки на ЕС, и следователно са сред най-широко представените в Европа. Те са специализирани предимно с трафик на хора и измами с разплащателни карти. Макар и тяхната роля и въздействие извън България да са съпоставими с тези на други организирани престъпни групи, ролята им в България е единствена по рода си¹²⁸. Това води до разликите в сравнение със ситуацията в други държави — членки на ЕС, тъй като и днес тези групи все още упражняват значително влияние върху икономическите дейности в страната. От икономическа перспектива това ограничава конкуренцията и

¹²⁴ Постоянният им характер контрастира със създадените екипи за борба с организираната престъпност.

¹²⁵ Методиката бе разработена от прокурори от специализираните прокуратури въз основа на първоначалния опит на съвместните екипи.

¹²⁶ България предостави следните данни относно повдигнатите обвинения по дела за измами, свързани със средства на ЕС: 2007 г. — 4, 2008 г. — 10, 2009 г. — 27, 2010 г. — 74, 2011 г. — 50. Данни за броя на лицата, осъдени по дела за измами, свързани със средства на ЕС: 2007 г. — 0, 2008 г. — 4, 2009 г. — 39, 2010 г. — 225, 2011 г. — 159.

¹²⁷ „Дванадесетте най-значими организирани престъпни дейности генерират близо 1,8 млрд. EUR годишен оборот, което е 4,7 % от БВП на страната. Това съотношение към БВП показва, че криминалната икономика генерира значително по-малки обороти в сравнение с периода преди влизането [на България] в ЕС. Същевременно подобен размер на нелегалната икономика представлява сериозна заплаха за страната.“ — „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.“, Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г., стр. 6.

¹²⁸ Европол.

възпира чуждестранните инвестиции. Освен това така те си осигуряват база за оказване на влияние върху политическите процеси и държавните институции¹²⁹.

Несъмнено един от способите за справяне с организираната престъпност е тя да бъде отявлено, систематично и успешно разследвана и преследвана. Приема се, че над 150 убийства през последното десетилетие могат да се окачествят като поръчкови убийства. Въпреки че според предоставените сведения по много от тези случаи все още се работи, факт е, че много малко от тях са стигнали до съда, а още по-малко са случаите, по които има успешно постановена осъдителна присъда. Не е ясно също така дали след тези престъпления са били систематично провеждани финансови разследвания.

Комисията проследи в подробности около 77 ключови дела „по високите етажи на властта“, образувани за организирана престъпност. Само 16 от тези дела приключиха с окончателно съдебно решение, като при 10 от тях няколко или всички подсъдими бяха оправдани — процентът на оправданите е много по-висок от средния за всички дела, образувани за организирана престъпност¹³⁰. През последните две години правоприлагащите органи показаха по-големи усилия за борба с организираните престъпни групи, макар че в началото на 2012 г. бяха отчетени нови случаи на поръчкови убийства.

През последните пет години качеството на наказателните разследвания по значими случаи на организирана престъпност продължи да страда от значителни структурни слабости¹³¹. Малкият брой окончателни съдебни решения е отражение на тези слабости. При все това редица важни дела се разглеждат понастоящем от съда и по тях следва да се постановят решения в рамките на тази година¹³². България се опита да преодолее някои от тези слабости чрез общи законодателни и институционални промени (вж. индикативни показатели 2, 3 и 4 по-горе). Министерството на вътрешните работи също предприе редица реформи, сред които и увеличаване на броя на назначените и обучени разследващи полицаи (вж. по-долу).

¹²⁹ Център за изследване на демокрацията — *„Връзка между организираната престъпност и корупцията“*, изследване, направено за ГД „Вътрешни работи“, София, 2010 г., стр. 19; *„Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.“*, София, април 2012 г., стр. 67.

¹³⁰ Тези дела включват редица поръчкови убийства и най-известните случаи на широкомащабни измами със средства на ЕС. При едно от делата двама от обвиняемите бяха оправдани, а четирима бяха осъдени. Що се отнася до останалите 9 дела, по 3 от тях обвиняемите получиха условни присъди, а по едно дело — пробация и глоба. При оставащите 5 дела наказанията варират между лишаване от свобода за срок от 4 години и доживотен затвор. Като се вземат предвид всички дела за „организирана престъпност“ по смисъла на член 93, точка 20 от Наказателния кодекс, според официалната информация от Главния прокурор на България, делът на оправданите лица в последна инстанция остава под 4 %.

¹³¹ В анализите на оправдателните присъди, направени от прокуратурата, се посочват по-специално проблеми в преценката и събирането на доказателства от полицията и прокуратурата, в оперативните аспекти на работата на полицията, във финансовите експертизи, в областта на защитата на свидетелите, непълните и необосновани обвинителни актове, но също така се изтъкват и големият обем доказателства, изискван обикновено от съдилищата, както и трудностите за прокуратурата да постигне постановяването на осъдителни присъди въз основа на косвени доказателства.

¹³² Това се отнася до т.нар. дело за „Килърите“, което се разглежда в Шуменския съд.

Особено внимание продължава да се отделя на трафика на хора¹³³. В доклад за трафика на хора от юни 2012 г. (изготвен от Държавния департамент на САЩ)¹³⁴ България е окачествена като държава от „група 2“, което означава, че правителството на България не покрива напълно минималните стандарти за премахване на трафика, но същевременно се признават усилията в тази посока. През декември 2011 г. в своята оценка за България¹³⁵ GRETA — специализираният орган на Съвета на Европа за борба с трафика на хора — заключи, че както нормативната уредба, така и институционалната рамка предоставят добра основа за справяне с този феномен от гледна точка на правата на човека. Българските власти бяха приканени да предприемат по-нататъшни мерки, за да гарантират, че изцяло се взема предвид и се прилага подход, основан на правата на човека и акцента върху жертвите, по-конкретно чрез специално внимание към уязвимите групи, обучение на служителите на правоприлагащите органи и като цяло чрез повече и по-добра помощ и защита на жертвите на трафика на хора. Някои конкретни мерки вече са в ход.

Институционални промени за справяне с организираната престъпност

Бяха предприети специфични мерки и за справяне с организираната престъпност, като бяха създадени няколко нови институции. През 2008 г. беше създадена Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която поема няколко от основните задачи, свързани с борбата с организираната престъпност, които преди това се изпълняваха от Министерство на вътрешните работи, както и от национална служба „Сигурност“, служба „Сигурност – ВП и ВКР“ и Агенцията за финансово разузнаване. В докладите по МСП бе наблягнато на продължаващите слабости, включително липсата на специализация на всички равнища, липсата на ясно определени правомощия за ДАНС, както и незадоволителното сътрудничество с други ведомства. Това утежнява цялостните проблеми в практиките на следствието и правораздаването като честото връщане на дела от съдилищата на прокуратурата с цел доразследване и отлагането на дела в съда по съмнителни причини, например отсъствия поради болест, която не е доказана. Бяха подчертани значението на допустимостта на доказателствата, защитата на свидетелите и необходимостта от повече специално оборудване и умения. През 2009 г. държавите членки докладваха също и за слабости в сътрудничеството с българските правоприлагащи органи в области като поверителността, както и за значителна разлика в подхода, когато в делата са замесени влиятелни лица.

Други мерки, взети през този период, имаха положителен ефект върху производството. Броят на влезлите в сила присъди се увеличи с прилагането на принципа на решаване на делото със споразумение и с въвеждането на бързо производство в случай на самопризнание от страна на обвиняемия¹³⁶.

¹³³ Вж. COM (2012) 286 final — „Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г.“, където на стр. 3 се потвърждава, че повечето от установените в ЕС жертви идват от Румъния и България.

¹³⁴ <http://www.state.gov/documents/organization/192587.pdf>

¹³⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2011_19_FGR_BGR_en.pdf

¹³⁶ България предостави следните данни: През 2010 г. и 2011 г. от общо 313 лица, осъдени по дела за корупция, 106 са осъдени по реда на бързото производство, а 21 — със споразумение за решаване на делото. От общо 499 лица, осъдени по дела за организирана престъпност през 2010 г. и 2011 г., 70 лица са осъдени по реда на бързото производство, а 204 — със споразумение за решаване на делото.

През 2010 г. имаше раздвижване и зачестилите полицейските акции срещу организираната престъпност доведоха до редица целенасочени полицейски операции и арести на добре известни лица. Макар и с това да не се стигна до очаквания брой дела в съда, и като се посочат някои пропуски в събирането на доказателства, има данни, че структурите на организираната престъпност са били разклатени, което оказва положително въздействие за ограничаване на проституцията, трафика на хора и фалшифицирането¹³⁷.

Две последователни изменения в Закона за Министерството на вътрешните работи (в края на 2009 г. и през 2010 г.), както и измененията в Наказателно-процесуалния кодекс (от 2010 г.) доведоха до важни институционални промени в Министерството на вътрешните работи, които се отразиха на качеството и бързината на досъдебната фаза. Бяха рационализирани някои структури (премахнато бе препокриването между функции на ДАНС и на Министерството на вътрешните работи), а броят на разследващите полицаи бе значително увеличен (от 2000 на 8000). Увеличиха се също и обученията. Освен това с реформите беше възстановена Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ като независима полицейска структура, специализирана в борбата с тежката и организираната престъпност. В резултат на това през 2011 г. имаше значително по-малко преписки, върнати от прокуратурата на полицията, намаля продължителността на разследванията и се повиши цялостното качество на доказателствата. В същото време броят на просрочените преписки беше намален значително (4200 през 2010 г. спрямо 1068 през 2011 г.).

Текущата реформа на полицията обаче не премахна опасенията относно нарушенията на правата на човека. Независими анализатори продължават да изтъкват своеволията на полицията и използването на ненужна сила¹³⁸.

В докладите по МСП неколkokратно са подчертавани ползите от специализацията в борбата с организираната престъпност¹³⁹. През септември 2009 г. ДАНС, прокуратурата и Министерството на вътрешните работи взеха решение да създадат „специални екипи“ за повишаване на ефективността в борбата срещу организираната престъпност. Успоредно с това на равнище съд през 2010 г. към пет окръжни съдилища бяха създадени специализирани съвместни екипи за работа по дела, образувани за организирана престъпност, и беше прокарана идеята да се създадат специализирани структури на централно равнище.

Този процес на специализация бе тласнат напред с още една стъпка с приемането през декември 2010 г. и януари 2011 г. на законодателство за създаване на специализирана прокуратура и съдилища, занимаващи се с дела, образувани за организирана престъпност¹⁴⁰. Първоначалният замисъл на това законодателство бе справянето с тежки случаи на организирана престъпност и корупция. По време на обсъжданията в

¹³⁷ Източник: Европол.

¹³⁸ „Правата на човека в България през 2011 г.“; годишен доклад на Българския хелзинкски комитет, стр. 6: „БХК получи много заслужаващи доверие оплаквания от граждани за малтретиране от страна на полицейски служители, някои от които представляваха изтезания. Тези практики получиха на няколко пъти оправдание от страна на министъра на вътрешните работи и главния секретар на МВР.“

¹³⁹ СОМ (2011) 459 окончателен, стр. 10, СОМ (2011.) 81 окончателен, стр. 6 и 7, СОМ (2010) 400 окончателен, стр. 10, СОМ (2009) 402 окончателен, стр. 8 и 9.

¹⁴⁰ С изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и в Закона за съдебната власт бяха създадени специализиран наказателен съд и съответна прокуратура.

Народното събрание обаче проектозаконът бе изменен, като от него бяха изключени случаите на корупция, освен когато те са извършени от организирани престъпни групи.

Новият специализиран съд и прокуратура за работа по дела, образувани за организирана престъпност, започнаха да функционират през януари 2012 г.¹⁴¹ В закона се предвижда те да се занимават с всички дела, образувани за „организирана престъпност“. Подсъдни са нарушенията за участие в престъпна група, както и престъпленията, извършени от организирани престъпници: следователно приложното поле на компетентността на съда се определя от естеството на извършителите на престъплението, а не от неговата тежест, което създава опасност двете специализирани структури да отделят голяма част от своите ресурси за относително леки нарушения. Промените в Наказателния кодекс следва да бъдат от такова естество, че да подпомагат прилагането на по-ефективни наказателни мерки срещу тежката и организираната престъпност, включително злоупотреби с финансови средства на ЕС.

В доклада по МСП от лятото на 2011 г. се подчертава необходимостта новите структури да бъдат снабдени с достатъчно ресурси, както и да бъдат в състояние да дават предимство на по-важните дела¹⁴². Към днешна дата в специализирания съд и прокуратура работят 20 съдии и 17 прокурори, в допълнение към 30 полицейски служители на централно равнище и 206 разследващи полицейски служители в цялата страна, които имат задачата да подпомагат разследванията на специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност. Досега специализираният съд е постановил решения по 64 дела и е осъдил 48 лица. Повечето от тези присъди са постановени след постигане на споразумение за решаване на делото.

В съдебната практика от особено значение в борбата с организираната престъпност е защитата на свидетелите. Опасенията, че в България системата за защита на свидетелите не предлага необходимата висока степен на защита, остават. Въпреки че защитените свидетели — част от българската програма за защита на свидетели, са няколко на брой, програмата не даде резултати при редица важни дела, където защитата на свидетелите се провали¹⁴³. В оценката на прокуратурата оттеглянето на свидетелските показания е важна причина за неуспеха в съда на делата, образувани за организирана престъпност. В редица случаи са налице опасения, че промените в показанията на свидетелите са резултат от външен натиск¹⁴⁴.

Международно сътрудничество

¹⁴¹ Тези нови структури получиха нови специални помещения и оборудване.

¹⁴² През 2011 г. Комисията препоръча: „Осигуряване на необходимите ресурси и персонал и правилно определяне на правомощията и вътрешната организация на специализирания съд и прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност, за да може най-важните дела да бъдат разглеждани в съда по ефективен начин.“ (СОМ (2011) 459 окончателен, стр. 10).

¹⁴³ Сред делата, при които защитата на свидетелите се провали, е по-специално делото срещу братя Маргини. Броят на защитените свидетели годишно съгласно данните на българските власти е: 2007 г.: 72; 2008 г.: 86; 2009 г.: 84; 2010 г.: 101 и 2011 г.: 91. В повечето случаи самият „свидетел“ е участвал в престъпна дейност.

¹⁴⁴ Именно оттеглянето на свидетелските показания доведе до постановяването на окончателни оправдателни присъди за ответниците от „бандата на крокодилите“ — дело, образувано по обвинения за организирана престъпност, магистрални грабежи и опит за убийство. Слабостите в защитата на свидетелите излязоха наяве и през 2012 г. в контекста на делото срещу братя Галеви и делото срещу Евелин Банев, където няколко свидетели отказаха да дадат показания.

Преди и след присъединяването си към ЕС България получи значителна помощ чрез финансирани от ЕС проекти за модернизация на българската полиция и за подобряване на качеството на разследванията. Много от тези проекти бяха под формата на туининг проекти с една или повече държави — членки на ЕС. Държавите членки предоставиха също така двустранни помощ за България, по-специално за обучение и изграждане на капацитет в области като борбата с трафика и незаконното прекарване през граница на хора, трафика на наркотици или изпирането на пари.

Същевременно през последните няколко години сътрудничеството с правоприлагащите ведомства в други държави от ЕС се подобри, по-специално по отношение на обмена на информация¹⁴⁵. България участва и в дейности по линията на международното полицейско сътрудничество заедно с Европол, държавите членки и други държави от региона. Тези съвместни действия бяха съсредоточени върху различни престъпни дейности, включително фалшифициране на евро банкноти, контрабанда на цигари, наркотици и измами с кредитни карти¹⁴⁶. При все това, независимо от по-голямото количество споделяна информация, Европол отбелязва, че макар и нараснал, броят на заведените дела е все още малък в сравнение с мащабите на организираната престъпност в България.

Замразяване и конфискуване на имущество

Един от най-важните начини за защита на основните сектори на икономиката от организираната престъпност е да се гарантира, че са налице ефективни процедури за замразяване и конфискуване на придобити от престъпна дейност финансови средства и собственост — с необходимите гаранции по отношение на основните права. В България бяха предприети последователни мерки с цел да се осигури стабилна и ефективна правна и институционална рамка за замразяване, управление и конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност. През 2005 г. със Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, беше създадена Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД). Въпреки това нейната работа бе възпрепятствана от ограничените ресурси и само малък брой случаи бяха представени пред съда, като броят на успешните дела е още по-малък. Първите окончателни решения по дела за отнемане на имущество бяха постановени едва през 2009 г. Продължават опасенията, че процедурата по конфискация започва на твърде късен етап от досъдебната фаза, за да се предотврати прехвърлянето на имуществото на друго място с цел укриване от закона, както и че окончателното отнемане зависи от постановяването на наказателна присъда.

През 2011 г. се случиха две важни събития. Първо, под ново ръководство КУИППД започна да работи по-ефективно и дейно. По дела, разглеждани през 2011 г., тя постигна окончателни съдебни решения в еквивалент на близо 5 млн. EUR. Макар че

¹⁴⁵ Източник: Европол

¹⁴⁶ През януари 2011 г. България разкри една доходоносна и сложна българо-гръцка организирана престъпна група, свързана най-малко с 21 отделни залавяния на тютюневи изделия в цяла Европа, при които бяха открити близо 366 милиона цигари. През май 2011 г. при съвместна операция с Европол българската полиция проведе специализирана полицейска акция, при която беше разбита добре оборудвана нелегална печатница на фалшиви евро банкноти. Българската полиция арестува шестима заподозрени и конфискува над половин милион фалшиви евро банкноти с много високо качество от печатници в Пловдив и Първомай. Операцията беше проведена от съвместен екип за разследване с участието на България, Испания, Европол и Евроюст. Източник: Европол.

това е само малка част от многобройните приблизителни оценки на престъпното богатство в България¹⁴⁷, то представлява значително увеличение в сравнение с предходните години¹⁴⁸. Беше установено по-тясно сътрудничество с прокуратурата, макар и все още на *ad hoc* основа. Въпреки това оставката на директора на КУИППД в началото на 2012 г., мотивирана от факта, че вътрешните реформи са били възпрепятствани и от липсата политическа подкрепа, хвърли съмнение върху дълготрайния характер на това подобрене. Ефективността на КУИППД освен това се основава на репутацията на нейните членове, а при назначенията това невинаги се взема предвид¹⁴⁹.

Второ, правителството реши да доусъвършенства правната уредба. В доклада по МСП от лятото на 2010 г. Комисията направи редица препоръки с цел гарантиране на ефективна схема за отнемане на имущество¹⁵⁰. През юли 2011 г. първият опит Народното събрание да приеме подобно усъвършенствано законодателство се провали, но благодарение на последвалите изменения, силния политически тласък и подкрепата от страна на партньорите от ЕС през май 2012 г. беше приет нов закон¹⁵¹. С него се въвежда обща процедура за внасяне в съда на искане по обезпечение на бъдещ иск за отнемане на незаконно придобито имущество. С него се уреждат също замразяването и конфискацията на имущество, както и управлението или разпореждането с такова имущество. В закона не се урежда конфискацията по отношение на трети страни, въпреки че разпоредбите относно обезпечителните мерки при определени обстоятелства могат да бъдат приложени също и към трети страни.

Бяха идентифицирани някои недостатъци в законодателството, които отчасти се дължат на по-малко строгите разпоредби, които трябваше да гарантират приемането му от Народното събрание. В сравнение с проектозакона от юли 2011 г. в приетия закон не се съдържат разпоредби за проверка на имуществото на високопоставени служители и политици, нито е предвидено право на собствена инициатива в тази област за новата Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Праговете, при които може да се предприеме действие, са високи (125 000 EUR). В закона не са предвидени разпоредби за предпазно обезпечаване — Комисията може да поиска от съда да замрази имуществото, но забавянето и тежестта на доказване могат да предоставят възможност за заобикаляне на действителното отнемане на имущество. Освен това в закона изглежда не са уредени всички нарушения, свързани с корупция, нито се предвижда траен контрол върху имуществото след излежаване на присъда с цел да се залови имущество, което е било успешно укрито по време на разследването, но което по-късно е излязло отново наяве. Нещо повече, ефективността на закона по отношение на икономическата престъпност може да бъде намалена от разпоредбите, ограничаващи

¹⁴⁷ Която е само частица от предполагаемата стойност на оборота на главните престъпни пазари в България: „Дванадесетте най-значими организирани престъпни дейности генерират близо 1,8 млрд. EUR годишен оборот, което е 4,7 % от БВП на страната“, „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.“, стр. 15, Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г.

¹⁴⁸ Размер на отнетото през 2009 г. имущество: 335 000 EUR, 2010 г.: 3,3 млн. EUR, 2011: 5 млн. EUR. За първото тримесечие на 2012 г. с влязоха в сила осем съдебни решения по искове на стойност около 4 млн. лева.

¹⁴⁹ По време на назначаването му в Комисията срещу един от настоящите членове на КУИППД се водеше разследване за декларация за конфликт на интереси с невярно съдържание, в която не е било посочено предишното му участие в управлението на търговски дружества.

¹⁵⁰ СОМ(2010) 400, стр. 10.

¹⁵¹ Няколко посланици на държави членки изразиха публично подкрепата си за този закон.

контрола върху имуществото на юридически лица само до случаите, когато такова имущество надвишава 50 % от общото имущество на въпросното дружество или образуване с нестопанска цел.

Ето защо това дали законът ще има предвидения разубеждаващ ефект ще зависи в много голяма степен от начина, по който той ще се прилага от новата Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Основната задача на тази комисия е установяването на съмнително имущество, като отнемането му се налага чрез съдебно решение. Комисията беше препоръчала по този начин да се предостави възможност за засилване на контрола върху имуществото на висши служители, магистрати и политици, но функциите в тази сфера ще продължат да се изпълняват от контролни органи като данъчните органи. Членовете на новата комисията ще бъдат назначавани за период от 5 години от изпълнителната власт (като министър-председателят ще номинира председателя ѝ) и от законодателния орган (заместник-председателят и двама от членовете ще се избират от Народното събрание). И накрая, един член ще бъде назначаван от Президента на Републиката. Народното събрание ще упражнява „общ надзор“ върху дейността на комисията.

Прилагането на закона ще зависи основно от решимостта и независимостта на комисията, както и от доброто сътрудничество и дейното отношение на прокуратурата и органите за административен контрол като данъчните органи. Без правото на собствена инициатива комисията ще разчита на докладването на случаи от тези органи. В ситуация, при която случаите са обществено достояние, но комисията не е в състояние да вземе мерки по тях, тъй като не е получила официално уведомление, бързо ще се подкопае общественото доверие в ефективността на системата. От съществено значение ще бъде и подходът на съдилищата, а именно дали в съдебната практика ще бъде възприет съгласуван със закона подход и дали ще бъде позволено да се измести тежестта на доказване на практика.

Изпиране на пари

Специализираната административна дирекция „Финансово разузнаване“ към ДАНС (САДФР — ДАНС) събира, съхранява, разследва, анализира и разкрива финансово-разузнавателни данни по реда и условията на Закона за мерките срещу изпирането на пари и на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма. Дирекцията действа като българската финансово-разузнавателна служба (ФРС). Макар че през последните пет години бяха положени значителни усилия и се увеличи броят на окончателните присъди за изпиране на пари, в българското законодателство в областта на изпирането на пари¹⁵², и по-специално в неговото прилагане продължават да се наблюдават редица недостатъци¹⁵³. Широкомащабните инвестиции в недвижима собственост в

¹⁵² Както MONEYVAL (Съвет на Европа), така и Специалната група за финансови действия (FATF) потвърдиха в последните си оценки, че многобройните направени промени са довели до установяването на по-ефективна уредба за борба с изпирането на пари. Въпреки това и двете институции потвърждават, че България все още не отговаря „напълно“ на никоя от техните препоръки.

¹⁵³ „Поради дългия период от близо 20 г., когато прането на пари бе преследвано в много малка степен, повечето престъпни предприемачи в България разполагат с някаква форма на легален бизнес. При данъчните престъпления [...] легалният бизнес е необходима част от престъпната организация. Но дори и при другите по-традиционни форми на организирана престъпност (наркотрафик, проституция, рекет и др.) по-голямата част от лидерите на престъпни групи контролират и някакъв легален бизнес. Присъствието на организираната престъпност в

туристическите райони продължават да са голяма възможност за изпиране на пари, която може да бъде разследвана активно.

През 2008 г. Комисията отбелязва, че в механизма за контрол на плащанията в брой са налице сериозни недостатъци, а през 2009 г. заключи, че изпирането на пари продължава да не се преследва систематично, а само като съпътстващо нарушение към главното нарушение и често пъти то се прекъсва, ако се прекъсне преследването по главното нарушение¹⁵⁴.

Липсата на специализация и на експертен опит в цялата система допринася за малкия брой заведени дела. През 2010 г. бяха отчетени някои малки подобрения, като например издаването от ДАНС и КУИППД на съвместно ръководство. През 2011 г. Министерският съвет прие Стратегия за противодействие на изпирането на пари в Република България, изготвена в сътрудничество с НПО, след което беше създадена междуведомствена работна група, натоварена със задачата да състави план за действие за нейното изпълнение.

При операция на правоприлагащите ведомства през февруари 2012 г. срещу мрежа от фиктивни фирми, някои от които регистрирани в Обединеното кралство и Съединените американски щати се цел укриване на данъци и изпиране на пари, беше разкрито, че само в този случай загубата за държавата поради неверни документи с цел укриване на данъци и изпиране на пари се изчислява на около 15 млн. EUR.

На разследванията за изпиране на пари продължава да не се отдава необходимото значение. Това е отразено и в инструкцията на Главния прокурор от март 2012 г., която служи като указание за извършването на финансови разследвания, с доста тесен поглед върху конфискуването на имущество в сравнение със съществуващите препоръки на FATF¹⁵⁵.

8. ПРЯКА ПОДКРЕПА ЗА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ ОТ ЕС И НЕГОВИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

На България беше предоставена съществена подкрепа в областта на правосъдието и вътрешните работи през годините преди и след присъединяването към ЕС. Преди присъединяването България получи помощ за институционално изграждане по линия на програма ФАР и преходния финансов инструмент, значителна част от която беше предоставена в подкрепа на реформата в правосъдието и вътрешните работи.

По време на настоящата финансова рамка Комисията предостави значителна помощ по линия на оперативна програма „Административен капацитет“ на Европейския социален фонд (ЕСФ). ЕСФ има два стратегически приоритета в България — подобряване на функционирането на държавната администрация и повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността на съдебната система. По втората цел от ЕСФ са

легалната икономика е на нива, по-високи в сравнение с повечето страни в Западна Европа и представлява предизвикателство пред разследването на прането на пари и противодействието на корупцията.“, „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г.“, Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г., стр. 66—67.

¹⁵⁴

Вж. SEC(2008) 2350/2, стр. 24 и SEC(2009) 1074, стр. 17.

¹⁵⁵

<http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatfrecommendations2012.html>

Вж. по-специално препоръка 30.

отпуснати близо 41 млн. EUR. Към средата на 2012 г. има одобрени 25 проекта с бюджет от общо 13,6 млн. EUR в областта на професионалното обучение, развитието на човешките ресурси, изграждането на капацитет и техническата помощ, които се намират в различни етапи на изпълнение. Много от изпълняваните проекти спомагат пряко за реформите, които са необходими по силата на механизма за сътрудничество и проверка.

През годините държавите членки също оказаха значителна помощ. Двустранните проекти подпомогнаха широк кръг от институции и обхванаха широка гама от въпроси, свързани със съдебната реформа, реформата на полицията и борбата с организираната престъпност и корупцията¹⁵⁶. Неотдавнашните проекти са в сферата на юридическото обучение, полицейското обучение, граничния контрол, митниците, обществените поръчки, правната помощ и подкрепата в борбата с организираната престъпност. Голям брой държави членки оказаха подкрепа на България в тази област след присъединяването ѝ. Значителна подкрепа беше предоставена и от други държави и международни организации.

¹⁵⁶

Сред техните бенефициери са Националният институт на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, граничната полиция, митниците, Висшият съдебен съвет, Прокуратурата и съдилищата.