



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2014 г.
SWD(2014) 36 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(2014) 36 final}

Индикативни показатели, които трябва да бъдат покрити от България съгласно Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност¹.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

¹ Предишните доклади могат да бъдат намерени на следния адрес: http://ec.europa.eu/cvm/index_bg.htm.

I 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. От създаването на МСП Комисията обръща особено внимание на събирането на информация и задълбочаването на познанията си за България. Тя използваше комбинация от техники: диалог на място с ключови партньори, 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 редица ключови български съдебни и правителствени органи, които предоставиха подробни и конкретни отговори на серия въпросници. Настоящият доклад обобщава основните развития, настъпили след публикуването на последния доклад през юли 2012 г.

II НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

2.1 Висш съдебен съвет

2.1.1 Номиниране и избор на ВСС

Като независим управителен орган на съдебната власт, Висшият съдебен съвет (ВСС) играе ключова роля в ръководенето и управлението на съдебната система в България. Новоизбраният ВСС започна своя мандат на 3 октомври 2012 г. Членовете му бяха избрани в съответствие с новата процедура, приета през юни 2012 г. и обсъдена подробно в доклада по МСП от юли 2012 г.² В доклада от 2012 г. се отбелязва, че е налице потенциал за подобрене по отношение на прозрачността по новата процедура и също така се изтъкна, че изготвящите процедурата не са се възползвали от възможността да въведат преки избори за съдебната квота³.

Прилагането на новите правила изглежда потвърждава това впечатление за положително, но ограничено подобрене. Номинирането на 11-те члена от квотата на Парламента през септември 2012 г. бе основано на новата процедура⁴. Това даде възможност за публикуването на обща информация за кандидатите, публично изслушване в Парламента, предавано на живо, и за задаването на въпроси от гражданското общество. Група от НПО също състави списък от седем възможни кандидати, но те не бяха взети предвид. Същите НПО също официално представиха изчерпателен списък с въпроси, които да бъдат поставени на кандидатите, но само някои от тях бяха повдигнати по време на изслушванията.

Изборът на 11-те членове от съдебната квота⁵ премина в съответствие със системата за избор от делегати, номинирани на местно равнище. Тогава бяха изразени редица опасения за това дали местните събрания за избор на делегати са били проведени в

² СОМ (2012) 411 final, стр. 10 – 11 за отказа на България да проведе преки избори за ВСС.

³ Следващият състав на ВСС следва да се избере съгласно този принцип.

⁴ Вж. измененията на Закона за съдебната власт от 9 март 2012 г.

⁵ Представляващи съдиите, прокурорите и следователите.

съответствие с адекватни правила за гласуване и броене на гласовете. Също така беше отбелязано, че много от избраните делегати са били административни ръководители или техните заместници⁶. В отговор на опасенията относно първия кръг от гласуването, група съдии разработи правила за провеждане на окончателно гласуване в рамките на делегатското събрание. Тези правила, предоставящи допълнителна прозрачност, бяха впоследствие избрани от главния прокурор, за да се използват при избора на прокурори към ВСС. При все че изменените правила и процедури, използвани за избор на новия състав на ВСС, доведоха до по-публична процедура, те оставиха ограничено място за повдигането на въпроси, свързани с професионалната етика и качества на кандидатите.

2.2.1 Резултати от дейността на Висшия съдебен съвет

Създаването на ВСС в новата му форма приключи в края на месец октомври 2012 г. ВСС определи редица приоритетни области за работата си, включително справянето с неравномерната натовареност на магистратите, организацията на конкурси за назначаване на магистрати (област, в която предходният ВСС натрупа голямо закъснение (вж. по-долу), подобряването на критериите за оценки на магистратите и установяването на по-обективни дисциплинарни процедури (различното ниво на напредък по тези приоритети се разглежда по-долу). ВСС също така обяви намерението си да извърши промени в съдебната карта, включително в структурата на съдебните органи, позволяващи съдилищата и прокуратурите, за които няма достатъчна заетост, да бъдат закрити или слети.

ВСС започна да приема мерки за урегулиране на работната натовареност като оптимизира щатове за съдебни служители на територията на страната – посредством закриване на щатни бройки в съдилищата, прокуратурите и следствените органи с ниска натовареност и откриването на нови позиции за съдии и прокурори в съдилищата и прокуратурите със значителна и висока работна натовареност (вж. по-долу). ВСС докладва, че е постигнато намаляване на работната натовареност на магистратите в най-натоварените органи, въпреки че натовареността им продължава да бъде много по-висока от средната за страната⁷.

Специализираната Комисия към ВСС за анализ и отчитане на степента на натовареност в органите на съдебната власт предложи методология за провеждане на емпирично изследване за претегляне на делата и методология за оценяване на натовареността на съдиите, които бяха приети от ВСС. Изследването ще се основава на времето, което отделят съдиите и прокурорите за разглеждане и решаване на преписките и делата. Изследването ще бъде използвано за определяне на броя на съдиите и прокурорите, необходими в даден съдебен район. Първите резултати от анкетните карти се очакват в началото на 2014 г., а определянето на норма за работната натовареност на съдиите се очаква да бъде извършено до месец септември 2014 г.

⁶ Български институт за правни инициативи, Оценка на назначенията в съдебната власт и Конституционния съд, 17 декември 2012 г.

⁷ Например средната натовареност на съдия в Софийския районен съд ще е намаляла от 102,55 разгледани дела месечно на 88,54 дела, съответно от 63,17 на 54,54 приключени дела. Във Варненски районен съд понижението е от 81,52 на 66,54 дела на съдия месечно. В Софийски градски съд намалението е от 38,72 на 36,10 дела на съдия месечно.

На 1 октомври 2013 г. същата Комисия прие проект на критерии за реструктуриране на съдебната карта на България и за преразпределяне на щатните бройки и бюджетните средства. ВСС също така разработи правила съгласно член 194 от Закона за съдебната власт за командироване на съдиите.

Отношения с гражданското общество

През декември 2012 г. ВСС създаде Граждански съвет, състоящ се от НПО и професионални организации на магистрати, който да подпомага ВСС при определянето и наблюдението на стратегиите му за реформа. Програмата и решенията на Съвета са публикувани в специален раздел на уебсайта на ВСС. Всички вътрешни за ВСС актове, които са основа за реформи, се обсъждат в Гражданския съвет преди приемането им, въпреки че някои участници изразиха съмнения, че имат реална възможност да въздействат на процеса. Понастоящем общо 17 организации участват в Гражданския съвет, който е провел общо 9 заседания от създаването си. Една НПО се е оттеглила от Съвета, като се позова на липсата на сътрудничество⁸.

2.2 Независимостта на съдебната власт

2.2.1 Назначения и кариерно развитие

Процедурите за кариерно развитие в съдебната система се организират и решават от ВСС. До края на октомври 2013 г. бяха открити общо 35 конкурси за магистратски позиции на всички равнища за първоначално назначаване, преместване и повишаване за общо 335 длъжности. ВСС докладва, че от януари до юни 2013 г. са били изготвени повече от 10 анализа, показващи възможностите за преразпределение на свободни щатни бройки от органи, които работят под своя капацитета, към органи, които са претоварени, и за попълването на тези щатове чрез конкурси⁹.

Една от основните критики, посочена в няколко последователни доклада по МСП, свързана с недостатъците на системата за оценяване¹⁰. ВСС подготви нов проект за методика за атестиране през октомври, който ще бъде обсъден със съдебните органи и Гражданския съвет. ВСС се стреми да въведе по-точна и последователна система за оценяване.

В същото време резултатите от ключови процедури за назначаване и особено тези за висшите длъжности в магистратурата, продължават да бъдат източник на противоречия. Фактът, че медиите и странични наблюдатели са в състояние да прогнозираят с точност назначенията, месеци преди самата процедура, хвърля съмнение върху степента на реална конкуренция между кандидатите. В допълнение, за

⁸ Български хелзински комитет: <http://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/pressobshenie-bhk-napuska-grazhdanskiya-svet-km-vss/>

⁹ ВСС докладва, че са били закрити 141 свободни бройки в ненатоварени съдилища, прокуратури и следствени служби и съответно са били разкрити 88 нови позиции за съдии в претоварени съдилища и съдилища със средна натовареност и 53 нови позиции в претоварени прокуратури.

¹⁰ Технически доклад, Работен документ на службите на Комисията (2012) 232 final, стр. 12 – 13.

успешните кандидати често може да бъде констатирано, че имат лични или други връзки, които подкопават доверието в процеса. В някои случаи политически фигури направиха публични изявления в полза на назначаването на отделни лица на длъжности в съдебната система, което понякога принуди кандидатите публично да се разграничат от тази връзка.

Конституционен съд

Въпреки че Конституционният съд строго погледнато не е част от съдебната система, той изпълнява ключова функция по отношение на зачитането на върховенството на закона и спазването на конституционните норми. Когато през септември 2012 г. Парламентът трябваше да запълни две свободни места в Конституционния съд, той прие правила, подобни на процедурата за избор на парламентарната квота на ВСС. За двете позиции бяха издигнати четири кандидатури. Почти непосредствено две от номинациите привлякоха към себе си остри критики, в единия случай поради твърдяна липса на професионален опит, а в другия поради информация, свързана с професионалната етика на кандидата. Тези въпроси бяха докладвани на Правната комисия на Народното събрание, но не изглежда да са били застъпени в изслушванията на кандидатите.

Решението на Народното събрание да избере двата кандидата, които бяха обект на силни противоречия, доведе до незабавна национална и международна критика¹¹. Комисията, наред с други, подчерта необходимостта от цялостна проверка на твърденията за корупция, търговия с влияние и конфликт на интереси и слабостите, констатирани в този случай. Второто изслушване в парламента не направи много, за да разсее съмненията. След като медиите направиха допълнителни разкрития, министър-председателят и президентът приканиха кандидата да се оттегли, но депутатите защитиха своето решение. В деня, в който кандидатът трябваше да положи клетва, президентът на България напусна церемонията в знак на протест срещу встъпването му в длъжност, като заяви, че е получил информация от прокуратурата за съществуващо разследване, засягащо кандидата, датиращо от 2010 г.¹² В резултат на това председателят на Конституционния съд прекрати церемонията.

Парламент започна втора процедура за запълване на свободната позиция в Съда. Този път за позицията имаше само един кандидат, но отново се появиха твърдения за финансови нередности. Парламентът проведе само формална проверка на декларациите за имущество и конфликт на интереси, вместо да направи проверка на акуратността на информацията в тях. Прокуратурата обяви, че ще започне разследване, но по-късно съдът прецени, че кандидатът не е извършил нарушение.

Главен прокурор

¹¹ На 30 октомври и след гласуването на 31 октомври, Европейската комисия изрази безпокойството си, че сигналите за възможни проблеми с професионалната етика на кандидата не са били разгледани по време на изслушването от парламента, и подчерта значението на спазването на най-високи стандарти на професионализъм и почтеност.

¹² Прокуратурата не посочва на какъв етап е разследването и дали по него са били предприети действия от 2010 г. насам.

В своя доклад по механизма за сътрудничество и проверка от юли 2012 г. Комисията отбеляза, че предстоящият избор на главен прокурор ще бъде особено важна възможност да се даде добър пример за „прозрачен и състезателен процес, основан на критерии за професионална етика и ефективност.“¹³ Висшият съдебен съвет избира главния прокурор. През декември 2012 г. преди избора бяха приети нови правила.

За първи път повече от един кандидат участва в процедурата. И тримата кандидати представиха концепции за реформа на прокуратурата и имаха солиден професионален опит. Въпреки това процедурата отново бе предмет на противоречия, на първо място поради това доколко ВСС разгледа обвиненията за възможно укриване на данъци, отправени към един от кандидатите, и второ поради промените, въведени в последния момент в процедурата¹⁴.

Инспекторат към ВСС

В доклада от 2012 г. бе подчертана ролята на Инспектората като важен институционален напредък, но на който му липсва последователно стратегическо насочване¹⁵. Инспекторатът продължи да извършва серия от проверки през изминалата година (вж. по-долу), но работата му беше възпрепятствана от факта, че позицията на главен инспектор все още не бе запълнена до изтичане на законоопределения срок в края на 2012 г.¹⁶ Фактът, че това закъснение изглежда обосновано от трудността да се формира мнозинство в Парламента засили опасенията, че назначаването няма да се извърши въз основа на прозрачна и основана на заслугите процедура за издигане на кандидати. На 18 декември 2013 г. Правната комисия на Народното събрание най-накрая обяви срок за издигане на кандидатури за позицията, но този срок (27 декември) бе много кратък и беше разкритикуван от Съюза на съдиите в България¹⁷. Накрая, до изтичането на срока бе предложен само един кандидат, което предизвика допълнителни възражения от независимите наблюдатели¹⁸.

2.2.2 Политическа критика на съдебните решения

В доклад по МСП от юли 2012 г. се отбеляза, че независимостта на съдебната власт е била поставена под въпрос след поредица от преки политически критики срещу отделни съдии¹⁹. В доклада се посочва примера за извършеното от ВСС уволнение на председателката на Съюза на съдиите в качеството ѝ на съдия, както и факта, че ВСС не е предприел ясни действия за защита на независимостта на съдебната власт.

¹³ COM (2012) 411 final, стр. 21.

¹⁴ Процедурата провокира реакция от Съюза на съдиите в България, който постави под въпрос конституционосъобразността ѝ. http://www.judgesbg.org/images/Pozicia_glaven_prokuror_271212.pdf

¹⁵ COM (2012) 411 final, стр. 7.

¹⁶ Главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство от две трети от народните представители за срок от пет години. Мандатът на главния инспектор изтече в края на 2012 г., но в очакване на провеждането на избори за нов главен инспектор заеманият длъжността остана на поста си до октомври 2013 г., когато официално подаде оставка.

¹⁷ В отворено писмо до Народното събрание от 26 декември 2013 г. Съюзът на съдиите в България призова да бъдат оповестени причините за определянето на такъв кратък срок. В този момент все още нямаше издигнати кандидатури. Вж. http://www.judgesbg.org/images/SSB_Inspektorat_26_dec_2013.pdf.

¹⁸ http://www.bili-bg.org/425/news_item.html

¹⁹ COM (2012) 411 final, стр. 6.

Въпросният съдия, засегнат в този случай, обжалва уволнението успешно и бе възстановена на длъжността си, въпреки че определени дисциплинарни процедури срещу нея продължават да са висящи. Друг пример със знаково значение беше решението на Министерството на вътрешните работи да нарича полицейски операции на съдии, които не са наложили мерки за задържане на арестувани заподозрени. Тази практика бе прекратена от Министерството на вътрешните работи през втората половина на 2013 г.

2.2.3 Разпределение на дела

Изглежда, че общественото доверие в независимостта на съдебната система остава ниско²⁰. В различни моменти, случаите, които попаднаха под прожектора на обществения дебат повдигнаха въпроси относно избора на случаите, които се преследват от полицията, досъдебната и съдебната фаза. Могат обаче да се предприемат стъпки, които да намалят възможностите за влияние върху системата. Прозрачността, ясните процедури и последователният подход към законодателството и неговото прилагане хвърлят светлина върху нередностите и несъответствията, които трябва да бъдат обяснени. В тази връзка въпросът за разпределението на делата придоби освен практическо и символично значение.

Системата за случайно разпределяне на делата в съдилищата се основава на софтуер, утвърден и разработен от ВСС. Случайното разпределяне на делата е установена практика в България и е част от правно-процесуалната рамка по всички съдебни спорове. Това не е единственият въпрос, който следва да се вземе предвид при разпределението на делата – необходимостта да се осигури сравнима натовареност на съдиите и да се отчетат ползите от специализацията също е важно. Но съществува риск системата да бъде манипулирана, който бе подчертан от наблюдателите като основен източник на безпокойство²¹. През март 2013 г. ВСС, заедно с Инспектората и представители на НПО, извърши проверки за прилагането на принципа на случайното разпределение на делата във Върховния административен съд, Върховния касационен съд и в Софийски градски съд. Въпреки това докладът бе забавен от ВСС, тъй като той не успя да постигне съгласие по заключенията с неправителствените организации, взели участие в проверките.

Няколко аспекта от българската система за случайно разпределяне на делата бяха подложени на критика. Проверките, извършени в трите съдилища показаха, че до използваният софтуер може да се осъществи неправомерен достъп, както в началната фаза на разпределение, така и на по-късен етап чрез манипулиране на архива. Ограниченията при случайния подбор за определяне на съдия докладчик (като останалата част от съдебния състав зависи от преценката на административния ръководител на съда) намаляват ефективността от случайното разпределение в съдилищата, където по правило решенията се вземат от състави, като например Върховния административен съд. Освен това изглежда не съществува уеднаквен

²⁰ Вж. например най-новите данни, предоставени от Световния икономически форум <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>

²¹ За повече информация по въпроса, вж. например Преглед на съдебната реформа – 2013 г. на Българския институт за правни инициативи (http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Pregled_na_sydebnata_reforma_v_Bulgaria_2013.pdf), стр. 84.

процесуален ред, по който системата като цяло се интегрира в административния процес, така че например да позволи страните по спора да проверят как се прилага системата за случайно разпределяне²².

Висшият съдебен съвет обясни на Комисията през ноември 2013 г., че ще отбележи напредък в тази област на два етапа. Първият етап ще бъде да се адаптира съществуващият софтуер, така че всеки път, когато се направи разпределение, да се изпраща копие в реално време до централно хранилище във ВСС. Това би дало възможност за проследяване на това как се използва системата²³. Вторият етап ще е част от проекта за „електронно правосъдие“, в рамките на който ще бъде разработена единна система до края на 2014 г. Съветът счете, че е малко вероятно да остане време за консултации с външни експерти през първия етап, но че това е предвидено за втория етап. Успоредно с това ВСС също ще разработи обща методика, за да се гарантира, че системата се използва по един и същ начин във всички съдилища и прокуратури.

III ПРАВНАТА РАМКА

3.1. Наказателен кодекс

Преразглеждането на Наказателния кодекс на България бе последователно препоръчвано в докладите по МСП²⁴. Нов Наказателен кодекс е в процес на подготовка от 2010 г. насам. В доклада по МСП от 2012 г. Комисията препоръча определянето на срок за завършване на работата по новия Наказателен кодекс и за прилагането му. През 2013 г. се изготвяше нов проект и в края на годината²⁵ Министерството на правосъдието го публикува за публични консултации. На 15 януари 2014 г. правителството прие проекта, който ще бъде изпратен на Парламента.

Новият Наказателен кодекс има за цел да модернизира системата на наказателното правосъдие, включително въвеждането на нови престъпления в области като тероризма и сложи край на наказания лишаване от свобода за сравнително леки престъпления. Новият проект също така поставя по-силен акцент върху борбата с организираната престъпност. Има информация, че в него са застъпени препоръките на експертния комитет за оценка на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма към Съвета на Европа. Някои елементи са били повлияни от съветите на международни експерти. Новият закон може също да преодолее някои от недостатъците и слабостите на настоящия кодекс, установени от българската прокуратура (вж. по-долу)²⁶.

²² По време на мисията, проведена през септември 2013 г., Комисията вътрешни правила в сила в Пловдив, която изглеждаха ясни и прозрачни, но които не се използват в национален мащаб.

²³ Една злоупотреба, цитирана в миналото е, че системата се задейства няколко пъти, докато се получи „правилния резултат“.

²⁴ Вж. например техническия доклад, Работен документ на службите на Комисията (2012) 232 final, стр. 9.

²⁵ Преразглеждането на общата част на първоначалния проект на новия Наказателен кодекс бе приключено в края на 2012 г. 19 глави от особената част на първоначалния проект на новия кодекс бяха преразгледани и обсъдени от началото на 2013 г. до май 2013 г. При новото правителство бяха създадени допълнителни работни групи, за да се продължи работата.

²⁶ Според българските власти новият проект за Наказателен кодекс предоставя няколко нови решения на важни проблеми в наказателното право. Те са на мнение, че структурата на кодекса е подобрена по

3.2. Закон за съдебната власт

Измененията на Закона за съдебната власт са в процес на подготовка. Новият закон предвижда, че електронното правосъдие ще бъде въведено масово в съдебната система. Законът ще се основава на работата на ВСС за въвеждането на концепциите за „разумна натовареност“ и „индивидуална натовареност“. За тази цел ще бъде въведено задължението административният ръководител да представя индивидуален годишен статистически доклад за натовареността на всеки магистрат и да представи доклада на ВСС. За целите на атестирането, поощренията и дисциплинарната отговорност се вземат предвид последните 3 прослужени години на магистратите.

Новият закон също така засяга въпроса за конкурсите за съдебни длъжности. Те ще трябва да бъдат организирани по-редовно. В случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или на щатни бройки в тези институции, ВСС разкрива съответните длъжности в друг равен по степен орган на съдебната власт по възможност в същия апелативен район и преназначаване на тях без конкурс.

За дисциплинарните производства, ще бъде задължително ВСС да изслуша както вносителят на предложението, така и привлеченото към дисциплинарна отговорност лице. Дисциплинарният състав не прави заключения в ущърб на лицето, привлечено към дисциплинарна отговорност, ако въпросният магистрат не е бил изслушан. В рамките на новия ЗСВ, административните ръководители също два пъти годишно ще предоставят на ВСС информация относно неспазването на сроковете за издаване на решения и мотивите по тях.

IV ПРОЦЕСЪТ НА СЪДЕБНА РЕФОРМА

4.1. Стратегията за реформа на съдебната система

4.1.1. Актуализиране на стратегията за реформа на съдебната система от 2010 г.

След изборите през май 2013 г. новият министър на правосъдието започна процес за преглед на постигнатото и актуализация на съществуващата стратегия за съдебната реформа в България. Актуализираната стратегия се изготвя въз основа на приноса на независими НПО, които бяха помолени да предложат актуализиран набор от приоритети и цели за следващите години. Новата стратегия следва да обхване широк кръг от въпроси, включително човешките ресурси, управлението на натовареността, броя и местонахождението на съдилищата, прокуратурите и следствените служби

начин, който позволява нормите да са по-добре подредени и се улеснява системното им разбиране и тълкуване от правоохранителните органи. Новият проектозакон явно цели да ускори процедурите за задържане на престъпници. В него за първи път се дава правно определение на съучастие и се цели да се модернизира понятието рецидив. Според информацията се подобрява частта, уреждаща възможността за отнемане на придобито чрез престъпление имущество в съответствие с международните ангажменти. Разпоредбите за ускорените производства също са били изменени с цял явен да увеличат стимула за ответниците да сътрудничат на разследващите служби. Други аспекти на проектозакона бяха обект на критика поради възможни ограничения на НПО и разследващия журнализъм.

(съдебната карта). В нея ще се засегнат и въпросите за ролята на административните ръководители, професионалната етика и дисциплинарните производства, взаимодействието между прокуратурата и другите институции в досъдебната фаза, алтернативните методи за разрешаване на спорове и използването на експерти. Стратегията трябва да се приеме през 2014 г., след консултация със съответните заинтересовани страни.

Докато промените в общата правна рамка в някои случаи може да са необходими, за да се гарантира устойчивостта и ефективността на съдебните реформи, редица въпроси са по-скоро от организационно или управленско естество, в смисъл, че те не зависят от ново законодателство, а могат да бъдат разрешени в контекста на съществуващите правни разпоредби. В краткосрочен план, напредъкът по този тип въпроси до голяма степен е в ръцете на Висшия съдебен съвет, като се имат предвид широките му правомощия по отношение на организацията на съдебната система и цялостното управление на човешките ресурси (назначенията, атестирането и повишаването на съдии и прокурори), както и по отношение на етичните и дисциплинарните въпроси. В тези области предишните доклади по МСП набелязаха редица въпроси, които трябва да бъдат разгледани.

4.1.2. Функционален преглед и план за действие на прокуратурата

Прокуратурите играят централна роля в съдебния процес. В своя доклад от юли 2012 г. Комисията препоръча новият главен прокурор, който трябваше да бъде избран през есента на 2012 г., да има мандат за реформа на прокуратурата въз основа на независим функционален одит²⁷. Такъв одит на структурата, процедурите и организацията на работата на прокуратурата бе извършен и представен на новия главен прокурор през юли 2013 г. Одитът имаше за цел да осигури цялостен и задълбочен анализ и да установи конкретни недостатъци в съществуващата структура на прокуратурите.

В отговор на функционалния одит бе изготвен план за действие за реформата на прокуратурата, който обхваща 18-месечен период от септември 2013 г. до март 2015 г. Планът за действие бе предложен от главния прокурор и одобрен от Висшия съдебен съвет през месец юли 2013 г.²⁸ Като цяло планът съответства на проблемите, набелязани във функционалния одит и предвижда цялостна реформа на службите, която ще предостави пътна карта за бъдещи действия.

Една от основните характеристики на одита е, че извежда както силни и слаби страни. Положителните практики в прокуратурата включват надзор на качеството на разследването, а за прокурорите се счита, че са добре запознати със съществуващата съдебна практика. Прокурорите активно участват в съдебното производство на първа, втора и трета инстанция. Слабостите на процесуално равнище включват обстоятелството, че съществува дълъг период от време между извършването на престъпление и откриването на наказателно производство, което затруднява събирането на доказателства.

²⁷ COM (2012) 411 final, стр. 20.

²⁸ Няма информация тези решения да са били публично оповестени, въпреки че главният прокурор се позова на определени техни елементи в излезли наскоро материали в пресата.

От гледна точка на управлението, одитът изразява сериозни опасения относно структурата на Главна прокуратура. Сътрудничеството между различните сектори бе установено като проблем, тъй като всеки отдел се занимава с престъпления в рамките на неговата компетентност, без да се търси общ резултат. Съществуват големи разлики в работната натовареност между отделните прокуратури, като следствие от неправилно разпределение на ресурсите.

Предвижданите мерки включват например: вътрешна реорганизация на прокуратурата, Националната следствена служба (НСС) и администрацията на главния прокурор, както и рационализиране на структурата на прокуратурите по места (включително военнookръжните прокуратури, чийто брой се предлага да се намали от 5 на 3). Тези мерки ще се допълнят от рационализиране на щатове в прокуратурите, така че да се изравни натовареността, да са подобрят процедурите за атестиране и дисциплинарните производства за прокурорите и да се подобри обучението им. Освен това планът за действие предвижда преразглеждане на вътрешните и междуинституционалните правила, по-добро използване на информационните технологии, мерки за увеличаване на капацитета на прокуратурата да води разследванията, включително чрез засилване на достъпа до вътрешни експерти, и стъпки за подобряване на външните комуникации. Този план за действие включва подробен график за приключване на различните предвидени мерки, като крайният срок е 1 март 2015 г.²⁹

Прилагането на няколко мерки вече започна, включително планове за реструктуриране на администрацията на главния прокурор и военнookръжните прокуратури, както и създаването на специален отдел, който да разследва обвинения за корупция срещу магистрати. Реорганизацията на администрацията на главния прокурор е свързана с намаляване на броя на ръководните длъжности и общо рационализиране на организацията. Проблемът с фрагментарността ще бъде решен чрез преорганизиране на службата в по-големи отдели. За да се запази възможността на специализация, могат да бъдат създадени съвместни *ad hoc* екипи, като делата се разпределят на най-подготвените прокурори.

Ролята на инспектората, предвиден към Върховна касационна прокуратура, също ще се промени, като се гарантира ясно разграничаване между одитите и въпросите на професионалната етика от една страна, които ще бъдат в центъра на внимание на инспектората, и наказателните въпроси, които вече няма да бъдат в кръга на неговата отговорност. Преди това инспекторатът се занимаваше и с предварителни разследвания, когато съществуваха доказателства за нарушения, извършени от магистрати. След разследване на инспектората към ВКП, който се занимава с разследвания на обвинения в корупция срещу магистрати, неговият ръководител бе освободен официално поради неправомерни действия и в момента е в ход дисциплинарно производство. Според главния прокурор е констатиран голям брой безрезултатни проверки и се изрази безпокойство относно неправомерен натиск срещу

²⁹ Някои от инициативите в плана за действие на главния прокурор ще изискват решения на политическо равнище (бюджетни мерки, прекрояване на съдебната карта, процесуално законодателство) или следва да се координират с други органи (полицията и др.). Въпреки това, други са от по-организационен/управленски характер и попадат в рамките на суверенните правомощия на главния прокурор и на Висшия съдебен съвет.

магистрати. Проверките на магистрати вече ще се извършват от съвместен екип на прокурори и служители от Държавна агенция „Национална сигурност“ (вж. по-долу).

4.2 Професионална етика в съдебната система

Осигуряването на спазването на нормите на професионалната етика, отчетността и независимостта на съдебната система е една от основните цели на реформата на съдебната власт. За тази цел може да се работи на много равнища и чрез разнообразни средства. Миналите доклади за МСП подчертаха по-специално значението на ефикасни правила за атестирането и кариерното развитие на магистратите, основани на заслуги, добре функциониращи и безпристрастни дисциплинарни процедури, които да откриват и наказват нередности по единороден начин и използването на системата на наказателното правосъдие, когато има съмнения за престъпно поведение³⁰. Както бе посочено по-горе, процедурите по редица ключови назначения показаха, че справянето с въпросите на професионалната етика продължава да бъде проблем за засегнатите институции.

4.2.1. Специализирано звено за проверки на магистрати, включващо прокурори и агенти на ДАНС

През октомври 2013 г. бе създаден нов специализиран междуведомствен екип, включващ прокурори и служители на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), за да разследва престъпленията, извършени от магистратите. Новото звено се оглавява от прокурор към Върховна касационна прокуратура и в него участват служители от ДАНС и Софийска градска прокуратура. Всички случаи или сигнали, свързани с предполагаеми престъпления от страна на прокурорите, съдиите и следователите ще бъдат пренасочвани към този екип. Проверките ще бъдат организирани в екипи от прокурорите, подпомагани от агенти на ДАНС. Екипите ще продължат да функционират в хода на съдебното производство, за да се гарантира необходимото проследяване и подкрепа за наказателното преследване.

Новият подход има за цел да се подобри ефективността на разследванията, като се позволи на прокуратурата да запази по-висока степен на поверителност при подготовката на делата. Информационните канали ще бъдат скъсени, с цел да се избегне изтичането на информация, т.е. ситуации, в които заподозреният магистрат по един или друг начин бива запознат с проверката, която се подготвя. Такова изтичане на информация може да има сериозни последствия за резултата от проверката, тъй като може да даде време на обекта на проверката да прекъсне евентуалната неправомерна дейност и съответно да се затрудни събирането на доказателства. Твърде рано е да се оценяват резултатите от създаването на новото звено. Ще трябва да се следи за гарантирането на отчетността на новата структура, като се има предвид участието в нея на ДАНС.

4.2.2. Инспекторат към Висшия съдебен съвет

Важен елемент на съдебната реформа в България бе създаването през 2007 г. на Инспектората към Висшия съдебен съвет. На Инспектората беше предоставено

³⁰ Последно. COM (2012) 411 final, стр. 6.

правомощието да проверява всички съдебни органи, включително съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

През периода между юни 2012 г. и септември 2013 г. Инспекторатът проведе проверки на наказателни производства, провеждани в 22 районни и окръжни съдилища, и на граждански и административни дела в 30 такива съдилища. Освен това бяха проверени 29 окръжни и районни прокуратури. Инспекторатът също така проведе проверки във Висшия касационен съд, Висшия административен съд, Софийски градски съд и Върховна касационна прокуратура, за да установи как работи системата за случайно разпределение на делата. След приключването на проверките Инспекторатът е упълномощен да издава препоръки към административните ръководители или ВСС за коригиращи или възможни дисциплинарни действия.

Действайки *служебно* или по сигнали от граждани, държавни органи или други правни образувания, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет разполага с голяма свобода при извършване на своите проверки. Същевременно досегашният опит показва, че при проверките си Инспекторатът предприема по-скоро формален, а не качествен подход. Например, Инспекторатът анализира статистиката за спазването на сроковете или контролира прилагането на принципа за случайно разпределение на делата, но рядко проверява качеството на съдебните преписки, нито пък систематично отчита работната натовареност. В резултат на това заключенията, направени от Инспектората в област като случайното разпределяне на делата не обхващат всички измерения на проблема. Освен това проблемите, свързани с правилата за професионалната етика или етичното поведение на магистратите, по принцип не се разглеждат от Инспектората, тъй като той счита, че са извън обхвата на неговите правомощия. Тези фактори ограничават ролята на Инспектората по отношение на справянето с по-широките недостатъци на съдебната система в България.

4.2.3. Дисциплинарни производства

Висшият съдебен съвет е компетентният орган за дисциплинарните производства, засягащи съдии и прокурори. Дисциплинарните наказания варират от забележка и порицание, до намаляване на заплатата и освобождаване от длъжност. Преглед на практиката показва, че основната част от дисциплинарните производства се започва по искане на административните ръководители (15 производства през 2013 г.). Въз основа на проверките си Инспекторатът към Висшия съдебен съвет също може да отправи препоръки за започването на дисциплинарни производства (8 през 2013 г.). Накрая, главният прокурор и Висшият съдебен съвет също могат започват дисциплинарни производства (съответно 3 и 9 производства през 2013 г.)³¹.

За да може Висшият съдебен съвет да започне дисциплинарно производство по своя собствена инициатива, случаят трябва да бъде подкрепен от поне една пета от членовете му (т.е. пет члена)³². Висшият съдебен съвет установи практика да следи в електронните и печатните медии за информации, указващи неетично поведение на

³¹ България докладва, че за периода от юли 2012 г. до септември 2013 г., ВСС е приел в 22 случая решения за налагане на наказания, които варират от порицания до понижаване в ранг, намаляване на възнаграждението и освобождаване от длъжност.

³² Не е ясно дали за извършването на тази оценка се използват някакви обективни критерии.

магистратите. Когато има такива материали, комисията по професионална етика на Висшия съдебен съвет може да извършва проверки по своя собствена инициатива, за да провери дали съществува евентуално нарушение на етичния кодекс или други разпоредби. Такива проверки могат да послужат за основа на дисциплинарно производство, инициирано от Висшия съдебен съвет³³.

Всички случаи се разглеждат от тричленни дисциплинарни комисии, състоящи се от членове на Висшия съдебен съвет (ответникът има право да бъдат изслушан и да представи писмени доказателства), след което комисията представя становището си пред пълния състав на ВСС. Пленумът на ВСС решава какъв ход да даде на предложението с обикновено мнозинство³⁴. Ответникът може да обжалва пред Върховния административен съд (ВАС). Често се случва дисциплинарни решения, взети от ВСС, да бъдат отменени от ВАС³⁵.

Прегледът на съществуващите дисциплинарни производства за периода 2009 – 2013 г., проведени от Висшия съдебен съвет отбелязва известна степен на несъответствие в дисциплинарната практика и показва, че проблемът е частично свързан с липсата на обективни стандарти за оценка на работната натовареност в различните органи на съдебната власт. Липсата на такива стандарти оставя място за субективни решения в отделните случаи³⁶.

4.3 Ефективност на съдебната система

³³ Между юли 2012 г. и октомври 2013 г. комисията по професионална етика към ВСС разглежда 15 такива материали от медиите. В 12 случая тя предприе разследване: 4 случая са били приключени след проверката, 2 случая са все още в процес на разглеждане, а в 6 случая са били започнати дисциплинарни производства (ВСС, ноември 2013 г.).

³⁴ Според независими експерти процедурата, съгласно която членовете на ВСС инициират и едновременно с това се произнасят по дисциплинарни дела, поражда въпроси по отношение на член 6 от ЕКПЧ, който налага разделяне между обвинението и отсъждането. Бяха изразени опасения, че едни и същи членове на ВСС понякога могат да предлагат и да вземат решения относно дисциплинарни мерки. Друга критика на експерти е, че участието на прокурори във вземането на дисциплинарни решения, засягащи съдии, може да подкопае независимостта на съдебната власт.

³⁵ По отношение на апелационните производства през 2012 г., три решения на ВСС бяха отменени от ВАС (включително две решения, налагащи санкция освобождаване от длъжност), 5 жалби бяха отхвърлени като неоснователни и две дела са все още висящи към декември 2013 г. Броят на обжалванията на решения на ВСС спадна от 10 през 2012 г. на 4 през 2013 г. От тези четири дела ВАС отмени решението на ВСС по едно дело, а другите три (за решения, налагащи наказание освобождаване от длъжност) са все още висящи.

³⁶ Този проблем бе поставен и в предишни доклади по МСП и бе повдигнат от много независими наблюдатели. Вж. например Преглед на съдебната реформа – 2013 г. на Българския институт за правни инициативи, в който се заключава, че: „необходимо е уеднаквяване на дисциплинарните практики за едни и същи нарушения. Изключителното им разнообразие и непоследователност в момента оставя впечатление за субективизъм.“ (стр. 78) Има случаи, в които дисциплинарни производства са били използвани по очевидно арбитражен и диспропорционален начин, за да се атакуват определени магистрати. Един пример, който получи широк отзвук в медиите, засягаше предложението за уволнение на председателката на Съюза на съдиите за неспазване на сроковете за публикуване на мотивите към три съдебни решения (пак там, стр. 82).

Ефективността на съдебната система включва нейната независимост, ефикасност и качество. Ефикасността на съдебните производства от своя страна зависи от ефективното управление на различните организации, които съставляват съдебната система: съдилища, прокуратури и следствени служби. Като основен орган, отговарящ за съдебната система, Висшият съдебен съвет играе ключова роля за насърчаване на ефективността, както го правят и няколко от неговите членове в рамките на собствените си правомощия, и по-специално главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

4.3.1. Назначаване, атестиране и кариерно развитие

Съществуват конкурси за набиране на младши съдии. В допълнение, съществува отделна възможност за назначаване на кандидати с някои години опит като практикуващите юристи, въз основа на приемен изпит. Тази процедура претърпя критики, че назначенията по нея не изискват нито преминаване на обучение в Националния институт на правосъдието, нито предишна практика в съда (например чрез стаж като младши съдия). Това създаде известен скептицизъм по отношение на процедурата, особено по отношение на нейното прилагане за назначения в съдилища от по-висши инстанции. Все пак, по принцип възможността кандидати с друг вид професионален опит да навлязат на съдилища обикновено се смята за положителна, както и промяната в процедурата да се включи официален приемен изпит.

По отношение на повишенията, в началото на 2013 г., Висшият съдебен съвет възстанови конкурсите на общо основание за длъжности в съдебната система и въведе по-строги условия за командироването на магистрати³⁷. По принцип се смята, че командироването е било използвано в мащаб, който е нарушавал нормалния процес на атестиране и повишаване, като съдии са били прехвърляни на по-висши длъжности без съответното атестиране и наемани на несигурна правна основа³⁸. Новите правила ще имат за цел да ограничат заобикалянето на нормалните механизми за кариерно развитие на магистратите и да се въведат положителни практики за командироване на съдии само когато съдебен орган е затруднен да изпълнява функциите си в случаи, когато даден магистрат отсъства. Тъй като ЗСВ предвижда, че командироването е в изключителните правомощия на административните ръководители, ВСС не може да обяви новите правила за задължителни, но може да установи стандарти, които административните ръководители се очаква да спазват. Командироването на магистрати трябва да се впише в регистър на командированите магистрати. Регистърът съдържа всички командирования, периода на командироването и основанията за решението на административен ръководител да командирова даден магистрат. Предвижда се създаването на втора част на регистъра, която ще включва позиция, на която магистратът трябва да бъде командирован.

³⁷ За двете години, предхождащи 2013 г., не бяха провеждани конкурси, в резултат на което позициите бяха заемани в по-голямата си част чрез командироване.

³⁸ По принцип решенията за командироване на магистрати се вземат по усмотрение единствено на съответните председатели на съдилища и, като се имат предвид липсата на ясни критерии и процедура за командироване, процесът на вземане на решение за избор на командированите и мястото им на командироване често беше неясен в миналото. За повече информация по въпроса, вж. например *Преглед на съдебната реформа – 2013 г.* на Българския институт за правни инициативи (http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Pregled_na_sydebnata_reforma_v_Bulgaria_2013.pdf), стр. 24.

В областта на атестирането проблемът в миналото беше липсата на достатъчно ясни стандарти, в следствие на което повечето магистрати получаваха еднакви много добри оценки. Поради това атестирането е загубило смисъла си като показател, използван при повишаването на магистратите. През есента на 2013 г. бе изготвен проект за единна методология и изпратен за консултация с различните заинтересовани страни. Междувременно Висшият съдебен съвет предприе някои междинни стъпки, една от които е въвеждането на по-подробен качествен анализ от страна на Комисията по предложенията и атестирането към Висшия съдебен съвет за всеки отделен случай въз основа на допълнителна референтна информация и документация за отделните магистрати³⁹. Все още е твърде рано да се оценяват конкретните резултати от тези мерки.

4.3.2. Управление на работната натовареност и новата съдебна карта

Едно от основните предизвикателства за българската съдебна система се отнася до постоянния дисбаланс в работната натовареност, който съществува между различните съдилища. Прекомерната работна натовареност води неизбежно след себе си забавяне на съдебния процес в големите съдилища, разположени в основните градове. Междувременно други съдилища – например на военните съдилища, но също така и други съдилища в останалата част на страната – имат по-малка или дори минимална натовареност в някои случаи⁴⁰. Неравномерността се дължи отчасти на трудностите при въвеждане на промени в дълготрайно установени структури, тъй като се изискват трудни и непопулярни решения за преразпределяне на длъжности между съдилищата и за закриването на съдилищата, чиято натовареност е недостатъчна.

В миналото имаше много ограничен напредък по този въпрос⁴¹. Избраният през есента на 2012 г. обаче нов Висш съдебен съвет го обяви за приоритет и предприе редица стъпки в тази посока. В краткосрочен план основните мерки, предприети от Висшия съдебен съвет, бяха да се възобнови практиката за запълването на свободни щатове чрез открити конкурси и да се преразпределят около 500-те понастоящем незаети места в съдилищата съгласно анализ на относителното работна натовареност⁴². Този процес трябва да приключи до 2014 г.

³⁹ По получени сведения тази процедура е довела до голям брой отхвърлени повишения. Съответните магистрати имат възможност да обжалват, след което случаят се отнася до пленума на Висшия съдебен съвет. От октомври 2012 г. до септември 2013 г. имаше 30 обжалвания, от които 15 получиха положително становище от ВСС. Това доведе до нова оценка от страна на Комисията по предложенията и атестирането и 15-те повишения бяха отново отхвърлени.

⁴⁰ Прекомерната натовареност в някои съдилища е проблем не само за бързината на съдебните производства, но също така може да изиграе определена роля в отслабването на независимостта и безпристрастността на съдебната власт. Това е така, защото широко разпространената неспособност на съдиите да се съобразят със съществуващите срокове ги поставя реално в нарушение на професионалните им задължения и създава риск за използването на дисциплинарни действия като инструмент за натиск върху магистратите. Този риск се увеличава от липсата на последователност в дисциплинарните производства, която беше спомената по-горе.

⁴¹ SWD (2012) 232 final, стр. 14.

⁴² Този брой включва повишавания и трансфери между различни позиции.

Пренасочването на 500-те позиции се основава на прост анализ на относителната натовареност в различните съдилища. При все това, в средносрочен план, Висшият съдебен съвет цели да е в състояние да разпределя човешки ресурси по един систематизиран начин в цялата страна, въз основа на обективни критерии. Оттук и важноста да продължи разработването на методология, която би позволила работата да се разпределя справедливо и по равно сред магистратите и съдилищата в съответствие с общо съгласувана норма за работна натовареност⁴³.

Обявената дългосрочна амбиция е представянето на предложения за по-обща реформа на съдебната карта на България (т.е. броя и местонахождението на съдилищата), с цел създаването на по-ефикасна структура. Това е дългосрочна цел като за такива реформи са необходими по-широки правни промени, които трябва да се основават на цялостен анализ⁴⁴. Въпреки това се очаква първата стъпка да бъде направена през 2014 г. с реформа на военните съдилища, където изглежда съществува консенсус, че сегашният капацитет е необоснован предвид неотдавнашните съкращения в армията. Аналитичната дейност е приключена и се очаква да бъде взето решение през първото тримесечие на 2014 г. Реформата на военните съдилища ще бъде важен тест, от който ще може да се извлече опит за по-нататъшните реформи в други съдилища, включително необходимостта от тясна координация между реформите на съдилищата и прокуратурите.

4.3.3. Закъснения в съдебните производства

Един от продължаващите проблеми в България са честите закъснения при публикуването на мотивите към съдебните решения. Тези закъснения компрометират ефективността и прозрачността на съдебния процес и могат да попречат на достъпа до правосъдие, като възпрепятстват възможностите за ефективно обжалване. Проблемът е тясно свързан с въпросите на работната натовареност, обсъдени по-горе, но в краткосрочен план може да бъде преодолян чрез управленски мерки в отделните съдилища или пък дисциплинарни мерки.

През 2013 г. Висшият съдебен съвет започна систематично да разгледа случаите на забавяния в съдебните производства, въз основа на информация от инспектората и Министерството на правосъдието и да прави препоръки относно на тази основа на съответните административни ръководители на съдилища за разрешаването на проблемите⁴⁵. Като цяло, административните ръководители отговарят за мониторинга на закъсненията в съдебните производства и за извършването на коригиращи действия.

Висшият съдебен съвет организира няколко общи срещи за насърчаване на диалога между различните органи по въпросите на причините за забавянията на наказателните

⁴³ Понастоящем съществува информация само за броя на случаите, отнесен към броя на персонала и следователно анализът на работната натовареност не взема под внимание сложността на делата, нито други дейности, извършвани от съдилищата. Нормата за работната натовареност се стреми да преодолее тези недостатъци.

⁴⁴ България докладва, че в момента се извършва предварително проучване, което се очаква да бъде завършено към края на 2014 г.

⁴⁵ Тази практика прилага нова разпоредба в Закон за съдебната власт (член 60м), която влезе в сила през октомври 2012 г. Този преглед ще се извършва на всеки 6 месеца.

дела. В резултат на това бе установена необходимостта от допълнителни мерки, включително законодателни промени за намаляване на формалностите в наказателното производство и за използването на съдебните експерти, обучението на магистратите в специализирани области, като например данъчни престъпления и корупционни практики, измами със средства на ЕС, и др.⁴⁶

4.3.4. Използване на свидетели и експерти

Само свидетели – вещи лица, които са допуснати да се говори за съдебното преследване по време на съдебната фаза в съда са тези, включени в официалния списък в съда. Въпреки че прокуратурата може да използва експерти, които да помагат в разследването в досъдебната фаза, техните свидетелства не могат да бъдат представяни като допустими доказателства за нуждите на съдебната фаза.

Възможността да се представят експертни показания с добро качество в подкрепа на дадено дело е ключов елемент от ефективния съдебен процес и издаването на експертни становища бе определено като повод за безпокойство. Квалификациите на вещите лица са от особено значение в делата за корупция и тези, свързани с организираната престъпност и финансовите престъпления, където счетоводните и икономическите познания са много важни за откриването и доказването на счетоводни нарушения, проследяването на финансови потоци, откриването на икономически връзки между дружествата и физическите лица и установяването на крайния собственик, обогатил се от икономическите дейности.

Това означава също така, че противно на процесуалните правила в други държави членки, прокуратурата има много ограничена свобода при избора на експерти. Квалифицираните членове от различните публични органи, които биха могли да предоставят ценни експертни становища, не могат да бъдат използвани от прокуратурата пред съда, освен в изключителни случаи, когато много специфичен вид експертиза не е налична в списъка на съда. Това ограничение в избора, в съчетание с ограничените финансови средства на разположение на прокуратурата за възнаграждение на експерти, може да постави наказателното преследване в неизгодно положение в сравнение със защитата.

Защита на свидетелите

Оттеглянето на свидетелски показания в резултат на външен натиск, а в някои случаи дори и убийството на ключови свидетели, са едни от основните рискове, свързани с делата, засягащи организираната престъпност. Ето защо като се вземе предвид българският контекст по отношение на организираната престъпност, защитата на свидетелите е от първостепенна важност. Трудностите при привличането на свидетели, които да дадат показания по дела, свързани с организираната престъпност, се считат за един от факторите, който възпрепятства ефикасните действия в тези случаи⁴⁷.

4.3.5. Последователност на съдебната практика

⁴⁶ Информация, получена от ВСС през ноември 2013 г.

⁴⁷ Вж. по-долу.

България трябва да уеднакви съдебната си практика по наказателните и гражданските дела. Противоречивите правни разпоредби, дължащи се на законодателния процес, нежеланието да се разчита на правно тълкуване от висшите съдилища и предпочитанието правните разпоредби да се прилагат само в най-стриктния и формален смисъл бяха признати като допринасящи фактори за проблема, свързан с непоследователната съдебна практика⁴⁸.

Бяха предприети или насърчени някои ограничени организационни мерки, за да се създаде основа за по-съгласувана правна практика. Например на национална конференция на 4 октомври 2013 г., свикана от председателя на Върховния касационен съд (ВКС), бяха насърчени определени мерки за гарантирането на повече прозрачност и ефикасност в съдебните производства. Мерките включват регионални конференции за преглед на съдебната практика, като несъответствия, включващи няколко окръга, могат да бъдат доведени до знанието на ВКС, както и укрепване на службите за връзка с обществеността на съдилищата, за да се осигури по-широко популяризиране на съдебните решения. През юни 2013 г. стана възможно да се прави търсене чрез публичния уебсайт на ВКС в съдебната му практика въз основа на референтни данни и параметри.

Прокуратурата също трябва да е запозната със съществуващата съдебна практика и да се стреми да внася дела в съда, които са в съответствие с нея. Като част от плана за действие за реформа на прокуратурата се предвижда да се създаде отдел за анализ на съдебната и прокурорската практика към главна прокуратура. Ако разполага с достатъчно персонал този отдел може да допринесе за по-високо качество на съдебните дела в бъдеще.

4.3.6. Електронно правосъдие

Електронното правосъдие бе признато от министрите на правосъдието като важен елемент от модернизацията на българската съдебна система. Значителни усилия са необходими за модернизиране на системите за управление на документи, така че да осигурят ефективно средство за електронно правосъдие, както за администрацията, така и за гражданите. Въпреки това е постигнат определен напредък. Проект, съфинансиран от фондовете на ЕС⁴⁹, има за цел да подобри единната информационна система за борба с престъпността (ЕИСБП) и да интегрира съществуващите информационни системи в нея. Системата дава възможност за проследяване в реално време на процесуалните действия, предприети по даден случай, включително откриване на досъдебното производство, подготовка на актовете от страна на прокурорите и следователите, съдебната фаза на всичките три равнища в съдебната йерархия, прилагане и изпълнение на наказанията и анализ на производството. ЕИСБП също така ще осигури цялостна статистика за работата и взаимодействието между различните ведомства, така че да се установят проблемите и да се ускори производството. Системата се въвежда на няколко етапа и се очаква да започне да функционира пълноценно през 2014 г. Освен това, друг проект, който тече в момента с подкрепата на Европейския социален фонд и включващ Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд и Министерството на правосъдието, има за цел да въведе система

⁴⁸ Независими експерти, които бяха консултирани от Комисията.

⁴⁹ В рамките на Оперативната програма за развитие на административния капацитет.

за електронно гласуване за пряк избор на членовете на ВСС от съдебната квота, както и централизирана система за случайно разпределение на делата в рамките на единен портал за електронно правосъдие.

4.3.7. Реформа на следствените служби

Съгласно анализа на прокуратурата Националната следствена служба (в която работят следователите) има изключително ниска натовареност в сравнение с другите органи на прокуратурата (само средно 0,4 случая годишно се отнасят от следователите пред съда). Прокуратурата възнамерява да въведе сходна на останалите органи натовареност и да разгледа тяхното функциониране. Междувременно част от персонала бе зачислен към специализираната прокуратура, занимаваща се с организираната престъпност.

4.3.8. Реформа на Министерството на вътрешните работи

Новото правителство започна реформа на Министерството на вътрешните работи. Част от нея обхваща сливането на специализираната полицейска дирекция за борба с организираната престъпност – ГДБОП – и службите за сигурност (ДАНС), въз основа на схващането, че борбата с корупцията и организираната престъпност може да бъде водена по-ефективно по този начин (вж. по-долу).

Освен това бяха предприети други мерки за намаляване на концентрацията на власт в Министерство на вътрешните работи, за да може то да се съсредоточи върху основните си функции. Тези мерки включваха продажба на държавните дружества под шапката на Министерството в области като предоставяне на частна охрана и предприемането на някои стъпки за намаляване на потенциалните политически намеси по чувствителни разследвания (включително специални разузнавателни средства). Друг приоритет е да преразпределянето на персонал от административни на оперативни функции (намаляването на практика наполовина на 30% служители, които понастоящем се занимават с административни задачи). Министерството се стреми също така да бъде по-ефективно в борбата с престъпленията против собствеността и личността. Част от реформата също така включва увеличаване на прозрачността (публични доклади на всеки 6 месеца) с цел възвръщане на общественото доверие.

V БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Счита се, че в България съществува един от най-високите корупционни рискове измежду държавите – членки на ЕС⁵⁰. Борбата с корупцията по високите етажи на властта е един от основните показатели по МСП, и докладите нееднократно са посочвали недостатъци по отношение на предотвратяването, разследването и възпирането посредством внасянето на ключови дела в съда⁵¹. Това е свързано и с проучвания на общественото мнение, които показват ниско ниво на доверието в

⁵⁰ Център за изследване на демокрацията, Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Policy Brief № 43, ноември 2013 г. Според индекса за възприемане на корупцията за 2013 г., публикуван от „Прозрачност без граници“, България се нарежда на второ място сред държавите – членки на ЕС по отношение на възприеманото ниво на корупция. (<http://www.transparency.org/cpi2013>)

⁵¹ SWD(2012) 232 final, стр. 9.

обществените институции в България⁵². България е изпълнила редица на стратегии за борба с корупцията, но те не са успели да подобрят резултатите на страната в тази област.

5.1. Корупция по високите етажи на властта

Нито парламентът, нито правителството представиха всеобхватни инициативи за борба с корупцията по високите етажи на властта. При все това бяха предприети някои конкретни стъпки, като например създаването на специализирано междуведомствено звено на прокуратурата и Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) за разследване на престъпления, извършени от магистрати, както беше посочено по-горе⁵³. Също така, след законодателните промени през юни 2013 г., компетентността на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) беше разширена по редица начини по отношение на разследванията на корупцията по високите етажи на властта. Тези промени надграждат допълнително върху основата на стъпките, които бяха отчетени през предходните години, като например създаването на съвместни екипи за разследване, специализираното обучение, отделните звена в прокуратурите и по-нататъшната специализация на дознателите⁵⁴. Независимо от предишните усилия общата картина се характеризира с липса на напредък относно успешното завършване в съдебна фаза на делата за корупция по високите етажи на властта, като например делата срещу няколко бивши министри. Съществуват по-нови примери за разследвания, свързани с корупция, но все още е твърде рано да се оцени продължаващата работа по тези случаи. В неотдавнашният анализ на дела за корупция, извършен от прокуратурата, се посочва фактът, че делата за корупция срещу лица на ръководни позиции се образуват само спорадично и обикновено само след уволнението на съответния министър или падането на правителство.

В докладите по МСП систематично се подчертава, че важен фактор при ефективната борба с корупцията по високите етажи на властта е назначаването на лица, които са почтени и независими, за да ръководят до съответните – следствени, прокурорски и съдебни – институции, както и предоставянето на тях на мандат да провеждат по независим начин разследвания по случаи на корупция по високите етажи на властта. Както вече беше посочено по-горе, назначенията в България не са били винаги извън обхвата на спорове. Най-емблематичният случай на спорно назначение се появи в контекста на внезапна реформа на сектора на сигурността през юни 2013 г., без тя да бъде съпроводена от обществено или парламентарно обсъждане. Решението за прехвърляне на компетенции от Министерството на вътрешни работи на ДАНС само по себе си бе важно решение, мотивите за което бяха изложени след вземане на решението, а прибързаността, с която то бе взето, никога не получи обяснение. Това решение бе съчетано с особено противоречиво назначение относно ръководната длъжност на председател на ДАНС. Назначаването на партийна политическа фигура на такъв пост винаги би предизвикала спорове, а в конкретния случай с още по-голямо основание, поради липсата на обсъждания или проверка на етичността. Назначаването доведе общонационални протести, в контекста на които назначението бе разгледано като, илюстрация на по-широките проблеми във връзка с върховенството на закона. В

⁵² Вж. напр. профила на България в света в индекса за върховенството на закона на World Justice Project, 2012-2013 г., http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf, стр. 71.

⁵³ Раздел IV.

⁵⁴ SWD(2012) 232 final, стр. 20.

крайна сметка кандидатът се оттегли и правителството потвърди, че назначаването е било грешка, но положението остави натрупано недоверие. Проучвания на общественото мнение показаха, че доверието в Народното събрание е спаднало до 11% през октомври 2013 г.⁵⁵

В доклада си от 2012 г., в светлината на слаби резултати по делата за корупция по високите етажи на властта, Комисията препоръча извършването на независим анализ на неуспешните дела, обхващащ слабостите при разследването и наказателното преследване. В отговор министърът на правосъдието поиска неформален принос от френски и немски експерти по въпроса. Бяха изготвени препоръки, които според представената информация България все още изучава (вж. по-долу). Както беше посочено по-горе, прокуратурата също извърши анализ на причините за неуспешни случаи на разследване и наказателно преследване на корупция. В него се заключава, че значителна част от делата, приключващи с оправдателни присъди, са образувани неоснователно и изобщо не е следвало да се внасят в съд. Това се отнася предимно за производства с предмет деяния с бланкетни елементи в състава на престъплението⁵⁶. Всъщност съгласно анализа практиката административни и дисциплинарни нарушения да се квалифицират като общи длъжностни престъпления или безstopанственост, без да се полагат усилия за квалификация по специален състав или за търсене на друг вид отговорност, е причина за много от оправдателните присъди. В своя анализ прокуратурата стига до заключението, че при случаите на т. нар. „провалени дела“ безпристрастността на магистратите, работили по тях, може да е под въпрос и че по някои дела има основания за опасения относно политически натиск или друго външно влияние.

Постигнат е малък напредък по делата за корупция от голям обществен интерес. Продължават четири дела срещу бивш министър. Едно дело относно възможно нелегално подслушване от страна на Министерството на вътрешните работи остава висящо след първите съобщения, направени от прокуратурата. Беше съобщено за разследване за подкуп срещу високопоставен служител от Министерството на вътрешните работи, но към настоящия момент все още не е повдигнато обвинение. Срещу един член на парламента е повдигнато обвинение за изпиране на пари. По делото срещу друг член на парламента за търговия с влияние се наблюдава забавяне. По едно дело за възможна изборна измама се стигна до предявяване на обвинение срещу един държавен служител. Широко коментираното в пресата дело за отнемането на незаконно придобито имущество е в застой в очакване на тълкувателно решение на Върховния касационен съд⁵⁷.

5.2. Борба срещу корупцията на всички равнища

⁵⁵ http://alpharesearch.bg/userfiles/file/1013_Public_Opinion_Alpha%20Research.pdf

⁵⁶ Тоест без да се определят елементите на специфичното изпълнително деяние.

⁵⁷ Що се касае до случаите на измами със средства от ЕС, в OLAF понастоящем се извършва разследване и координация по 30 случая, засягащи България, в областта на структурните и земеделските фондове. Тези случаи се отнасят предимно до възможни нередности и измами при възлагането на обществени поръчки от определени бенефициери и до съществуването на конфликт на интереси между различни заинтересовани страни, отговарящи за правилното усвояване на средства от ЕС. Освен това OLAF осъществява наблюдение по отношение на 39 случая, при които са отправени препоръки за действия до отговорните национални съдебни и финансови органи.

Както е отбелязано в доклада на Комисията по МСП от 2012 г., загрижеността във връзка с корупцията в България има значителни мащаби – 96% от българите смятат корупцията за сериозен проблем⁵⁸. В редица изследвания се показва, че оттогава ситуацията не се е подобрила⁵⁹. В периода 2012 – 2013 г., личният опит с корупцията в България не се е променил, като 14% от пълнолетното население е докладвало, че поне веднъж годишно е изпитало на гърба си корупция при сделки. В едно проучване се сочи, че подкупите всъщност са станали част от цената за някои административни услуги⁶⁰. Има данни, че нивото на корупцията има отрицателно въздействие върху общия бизнес климат в страната⁶¹. Констатациите в специално проучване на Евробарометър от 2013 г. относно корупцията потвърждават мащабите на предизвикателството⁶².

5.2.1. Стратегия за борба с корупцията

В последния си доклад от юли 2012 г. Комисията препоръча на България да извърши независима оценка на националната стратегия за борба с корупцията и на нейното въздействие⁶³. България докладва, че такава независима оценка е в процес на изготвяне като част от по-широк проект за Главния инспекторат към Министерски съвет. Въз основа на опита от други държави – членки на ЕС, в рамките на този проект, съфинансиран от ОПАК, ще се оценят мерките съгласно действащата стратегия, ще се предостави независима оценка на нейното въздействие, ще се подготвят предложения за подобряване на докладването на вътрешни проверки в публичната администрация, ще се анализира ефективността на сегашната система на декларациите за имущество на държавните служители и ще се предложи механизъм за обработване на сигнали за нередности и за докладване на нередности. В рамките на проекта ще бъдат изготвени предложения за законодателни промени за подобряване на общата система за вътрешен контрол в публичния сектор⁶⁴. Крайният срок за изпълнение на проекта е септември 2014 г. Може да се очаква, че това ще доведе до последващи действия от законодателя и правителството под формата на законодателни и административни мерки.

Макар че не съществува всеобщо възприето понятие за корупция в българското законодателство, действащите разпоредби на Наказателния кодекс съдържат най-уместните мерки за борба с корупцията⁶⁵. Въпреки това корупционните престъпления представляват само много малък дял от броя на разкритите и наказани престъпления в

⁵⁸ Флаш Евробарометър 351 от юли 2012 г.

⁵⁹ Асоциация „Прозрачност без граници“, Индекс на възприятието на корупцията за 2013 г. Програма на ООН за развитие, Индекс за човешко развитие; Център за изследване на демокрацията, „Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013 г.)“, Policy Brief № 43, ноември 2013 г.

⁶⁰ Център за изследване на демокрацията, „Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013 г.)“, Policy Brief № 43, ноември 2013 г.

⁶¹ В Доклада за глобалната конкурентоспособност за 2013 г. корупцията се посочва като най-проблематичния фактор за извършване на стопанска дейност в България.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, стр. 138.

⁶² Предстоящ.

⁶³ COM(2012) 411 final, стр. 21.

⁶⁴ Източник: Българските власти.

⁶⁵ Според групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO) настоящите разпоредби относно подкупа и търговията с влияние дават достатъчно солидна база за наказателно преследване на различни корупционни престъпления.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297_Bulgaria_One_EN.pdf

България. Предвид усещането за широко разпространение на корупцията, намерило отражение в експертно становище, този факт повдига въпроси относно ефективността на системата⁶⁶. В проведеня от нея анализ прокуратурата стига до заключението, че по отношение на наказателната политика очакванията, че усъвършенстването на разпоредбите на материалното наказателно право ще доведат до по-ефективно наказателно преследване на корупционната престъпност, не са се оправдали. В анализа се изтъква, че, независимо от възможната полза от правни промени, основният проблем се дължи на неефективните практики в прокуратурата и следствието и в останалите административни структури.

Фактът, че политическите промени в България като цяло доведоха до мащабни промени на административно ниво, влияе отрицателно върху борбата с корупцията. Наблюдатели, включително колеги от правоприлагащите органи на други държави членки, изразиха загриженост, че поредица от промени в персонала, извършени след май 2013 г., имат сериозни практически последици за преследването на организираната престъпност и корупцията. В допълнение тези промени засилват усещането, че длъжностните лица, които следва да взимат безпристрастни решенията в защита на закона, са всъщност политически зависими. Имаше значителен брой промени в състава на служителите, включително на важни постове в областта на борбата срещу корупцията⁶⁷. Проблемът за подбора на служителите и назначенията има цялостно отражение в сектора на правоприлагането в България, тъй като липсата на приемственост на ключови постове подкопава натрупания опит и институционален капацитет.

5.2.2. Главен инспекторат към Министерския съвет

Главният инспекторат към Министерския съвет, действа под ръководството на министър-председателя и координира на усилията на България за борба с корупцията в рамките на публичната администрация. Сегашните функции на Главния инспекторат включват:

- О координиране и насочване на дейността на инспекторатите;
- О разработване на методология за оценка на работата на инспекторатите;
- О изготвяне на методически указания за взаимодействие със органи със специална компетентност;
- О упражняване на контролни функции относно конфликт на интереси;
- О мониторинг за корупционни практики в централното държавно управление;
- О оценка на риска от корупция.

В периода януари 2012 г. – юни 2013 г. Главният инспекторат извърши 28 планирани инспекции и 44 ad hoc инспекции. Освен Главния инспекторат съществуват и вътрешни инспектори в различните министерства, така че общо 505 планирани инспекции бяха проведени в допълнение към 1 610 ad hoc инспекции. *Ad hoc* инспекции често се

⁶⁶ Вж. „Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013 г.)“, Център за изследване на демокрацията, Policy Brief № 43, ноември 2013 г. стр. 10. През първата половина на 2013 г. са били осъдени за подкуп само 42 лица, което представлява 0,3% от общия брой осъдени лица.

⁶⁷ Това включва и промени на областно равнище - вж. Център за изследване на демокрацията, *Последните политически назначения и капацитета на правоприлагащите органи за борба с корупцията и организираната престъпност в България*, ноември 2013 г.

осъществяват в отговор на сигнали за нередни практики, например подозрения за корупция или конфликти на интереси. През 2012 г. бяха проведени 488 инспекции за проверка на конфликт на интереси. В резултат на тези инспекции 33 случая бяха предадени на прокуратурата за разследване. Също през 2012 г. 8 извършиха общи оценки на риска от корупция в съответните си администрации. Проверките доведоха до препоръки относно подобрения във връзка с повишаване на информираността, мониторинга на риска от корупция, мобилността на персонала и подаването на сигнали за нарушения. Вътрешните инспектори изпълняват централна роля при контрола на риска от корупция в държавната администрация, но все още имат ограничен капацитет. Продължава работата по развитието на системата като част от проект, съфинансиран от ОПАК и свързан с българската национална стратегия за борба с корупцията (вж. по-горе).

5.3.2. БОРКОР

През ноември 2009 г. България прие интегрирана стратегия за противодействие на корупцията и организираната престъпност. Няколко последователни български правителства разглеждаха проекта БОРКОР като ключов елемент в борбата срещу корупцията. Центърът, отговарящ за реализацията на БОРКОР има само отговорности за анализ, но не разполага с оперативни правомощия. Основната му задача е да установява слабости, и от 2010 г. насам, тя се определя като оценка на слабостите в законодателната рамка и институционалната среда в България.

Проектът БОРКОР се разработва и осъществява от Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. БОРКОР е представен като „комплексен кибернетичен модел за централно планиране и разработване на ефективно действащи мерки и системи от мерки срещу корупцията.“ През февруари 2013 г. в рамките на БОРКОР на правителството беше представен доклад за първия проект за разработване на система за превенция срещу корупцията в сферата на обществените поръчки⁶⁸. Друг етап ще бъде осъществен със първото изпитване на неговите информационно-технологични системи, което се очаква да бъде извършено в началото на 2014 г. В същото време след вътрешна дискусия в правителството относно дейностите по БОРКОР се стигна до заключението, че обхватът на дейностите на проекта следва да бъде разширен, и в резултат от това на БОРКОР бе възложена задачата да прави предварителни анализи на всяко ново законодателство преди влизането му в Парламента. Все още е трудно да се направи оценка на БОРКОР, тъй като все още липсват напълно осъществени и измерими резултати. Комисията определено не е била информирана за доловим напредък в областта на борбата с корупцията в резултат от работата по проекта.

5.4.2. Усилията за борба с корупцията на местно равнище

Към всеки областен управител има съвет за борба с корупцията, чиито функции са да се повишава информираността относно борбата с корупцията и да подпомага областното управление.

⁶⁸ Вж <http://borkor.government.bg/bg/page/437>. Според информацията, предоставена от БОРКОР, обект на анализ са около 80 000 случая на обществени поръчки, проведени през последните пет години в България. Службите на Комисията не са виждали проучването.

Съветите са съставени от представители на публичните институции (технически лица или лица, заемащи ръководни длъжности във ведомства, като например Агенция за приходите, Агенция „Земеделие“, Полиция) и гражданското общество на областно равнище (напр. академична общност, профсъюзи, неправителствени организации). Макар и да имат главно консултативна и аналитичната роля, областните съвети за борба с корупцията, могат също така да получават жалби, които се подават до комитет.

На практика тези съвети нямат възможност за задълбочено разглеждане на административни нередности. Очевидно тези съвети нямат насоки как да действат, нямат експертни секретариати и нямат достъп до информация от други институции. Те основно действат като пощенска кутия и разпространяват информация до широката общественост относно сигнали, които потенциално могат да разкрият случаи на корупция. Изглежда липсва разделение между тяхната роля в разпространяването на стратегии за превенция и тяхната роля по отношение на отделни случаи, когато те очевидно не са организирани на необходимата поверителна и професионална основа, за да осъществяват последващи действия.

5.5.2. Конфликт на интереси (КПУКИ)

Българската комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) е основният орган, който се занимава с установяването и санкционирането на конфликт на интереси. Компетентността на КПУКИ обхваща конфликт на интереси за лица, заемащи публични длъжности. Тя може да предприеме последващи действия по сигнали или получени жалби, по исканията на засегнати лица или може да действа служебно. На практика повечето сигнали, по които КПУКИ предприема последващи действия, са изпратени от граждани. Малък брой идват от местната администрация или в резултат на служебни проверки. Средно КПУКИ се нуждае от 4 месеца, за да установи дали съществува конфликт на интереси.

Към днешна дата за КПУКИ се оказва трудно установяването на конфликт на интереси, особено в по-деликатни случаи. Според доклад, представен от Парламента, 146 от общо 860 преписки, остават висещи. В 92 от 103 случая на установен конфликт на интереси Съдът отхвърли констатациите на Комисията. Също така имаше важни случаи, коментирани в медиите, относно които КПУКИ не беше в състояние да обясни защо по тях не са били предприети действия. Понастоящем функционирането на КПУКИ е още по-трудно, тъй като председателят подаде оставка след твърдения за политическо влияние, а друг от членовете ѝ я напусна, за да стане заместник-министър на правосъдието. Споровете около комисията имат вредно влияние върху репутацията ѝ, а в момента в тази връзка има създадена парламентарна анкетна комисия. Новите членове на КПУКИ трябва да бъдат избрани от министър-председателя и от Парламента.

В доклада си от 2012 г. Комисията посочи, че ефективността на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси може да се възпрепятства от доста сложната система за обжалване⁶⁹. Решението, с което Комисията обявява наличието на конфликт на интереси, може да бъде оспорено на две инстанции пред административни съдилища. След като решението е окончателно потвърдено от съда

⁶⁹ COM(2012) 411 final, стр. 18.

(след средно две години), Комисията може да започне производство за налагане на административно наказание. Решението за започване на производството може да се обжалва пред административен съд, а така също е предвидена и втора инстанция. В резултат на тази затруднена двустепенна процедура, могат да съществуват 4 съдебни решения по един и същ въпрос, преди накрая да бъдат наложени административни наказания.

5.6.2. Обществени поръчки

В минали доклади по МСП обществените поръчки бяха определени като важна област, в която съществува риск от корупция. Правилата относно последващите проверки, извършвани от Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметната палата, бяха засилени през 2011 г. Обхвата на предварителни проверки от страна на Агенцията по обществени поръчки, също беше изменен, за да бъдат включени в него съфинансираните от ЕС проекти и процедурите на договаряне без публикуване на обявление за поръчка. Въпреки това ограниченият обхват на тези предварителни проверки повдига въпроси с оглед на тяхната ефективност. По-специално проверките не обхващат решенията на възлагащите органи да прилагат дерогации от приложението на законодателството на ЕС за обществени поръчки, нито пък обхващат техническата спецификация на офертите. Като цяло има съмнения относно ефективното прилагане на правилата и последователно прилагане на санкции в случай на нередности.

В допълнение към горните опасения съчетанието на чести законодателни промени със сложна правна и регулаторна среда означава, че съществуват сериозни проблеми относно правната сигурност. Тези опасения се подсилват от ограничения административен капацитет в много части на публичната администрация поради липса на квалифициран персонал и експерти, голямо текучество на персонал и липсата на помощни структури за по-малките възлагащи органи. Значителни забавяния в разглеждането на жалбите, свързани с обществени поръчки, изглежда също са следствие от ограничения капацитет на съдебната система. Макар и да е постигнат известен напредък в електронните обществени поръчки, системата все още разполага с ограничени функции и на този етап още не възможно да се представят оферти по електронен път⁷⁰.

VI БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Организираната престъпност продължава да бъде основно предизвикателство за България. С едно съществено изключение⁷¹ е налице много малък напредък по разследванията на над 150 убийства, които могат да се определят като поръчкови убийства. Специализираните прокуратура и съд не бяха в състояние да се съсредоточат върху тежки случаи на организирана престъпност.

По данни на Министерството на вътрешните работи, между юли и ноември 2013 г., полицията е провела операции срещу групи за поръчкови убийства, премахнала е лаборатории за синтетични наркотици и оранжерии за канабис, и също така е

⁷⁰ Електронните поръчки могат да играят важна роля за увеличаване на прозрачността при процедурите за обществени поръчки.

⁷¹ Съдебно дело срещу група лица, обвинени и осъдени на първа инстанция за организиране и извършване на поръчкови убийства.

предприела активно действия срещу контрабандата на цигари, наркотици и алкохол. Макар и в доклада за дейността на Европол от 2013 г.⁷² да не се предоставя пълна картина на организираната престъпност в България, в него все пак са изброени няколко случая, включващи български организирани престъпни групи. В него също така се дават примери за сътрудничество на българските правоприлагащи органи в контекста на Европол. Независими експерти докладват, че след етапа на организирани престъпни дейности в чиста форма, изразяващи се по-специално в актове на насилие, организираната престъпност в България изглежда вече инвестира в законната икономика. Поради тази причина има риск със стратегии, съсредоточени върху „традиционни“ престъпни дейности и върху широко разпространен брой изолирани отделни случаи на корупция на ниско и средно ниво, да бъде пропуснато измерение с нарастващо значение. Счита се също така, че е от особено значение за ефективното противодействие на организираната престъпност корупцията да се разглежда като спомагателен фактор за организираната престъпност⁷³.

В предишните доклади по МСП беше поставен акцент върху необходимостта от всеобхватен анализ на пропуските в съществуващите институционална рамка и от независим анализ на проблемни дела. Такъв анализ беше започнат в края на миналата година с подкрепата на експерти от други държави членки, но извършването му претърпя забавяния и все още не са оповестени никакви заключения⁷⁴. Приключиха няколко национални инициативи, които имаха за цел извършването на последващи действия и по-нататъшното развитие на аналитичната основа за оценка на провалили се дела. Тези усилия доведоха до установяване на редица недостатъци, много от които се припокриват с тези, установени от международни експерти. Съгласно предоставени от България сведения Министерството на правосъдието оценява понастоящем в сътрудничество със съответните институции различните анализи с оглед на разработването на план за действие.

6.1. ДАНС

Значението на стабилността и ефективността в организацията на работата срещу организираната престъпност беше илюстрирано с решението за прехвърляне на дирекцията, отговаряща за борба с организираната престъпност (ГДБОП), от Министерството на вътрешните работи в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Въпреки че участието на службите за сигурност в тази дейност не е в

⁷² https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2012_0.pdf

⁷³ Според получените сведения организираната престъпност в България се ползва с политически протекции чрез корупцията в публичната администрация, съдебната система, полицията и митниците. „Study to examine the links between organised crime and corruption“, Philip Gounev and Tihomir Bezlov, Center for the Study of Democracy, 2010 г. („Връзка между организираната престъпност и корупцията“, Филип Гунев и Тихомир Безлов, Център за изследване на демокрацията, 2010 г.)

⁷⁴ Според българските власти в анализа са установени недостатъци, свързани с редица области, включително: поемните лица; банковата тайна; събирането на доказателства; повдигането на обвинение; координацията и сътрудничеството между разследващите органи и прокуратурата; специалните разузнавателни средства; обучението, специализацията и квалификацията на разследващите органи и прокурорите; проблемите с професионалната етика и заместването на прокурори и следователи; международната правна помощ; отлагането на делото/неявяването на участници в процеса, подаване на медицински свидетелства на обвиняемите и подсъдимите/трудности с призоваването; връщането на делото в досъдебна фаза, поради процесуални нарушения; забавянето на обжалването по делото пред по-горестоящия съд, поради бавно изготвяне на мотивите от страна на първоинстанционния съд/забавено обявяване на мотивите; отводите; разпитите на вещи лица; кражбата на доказателства.

несъответствие нито с предишната практика в България, нито с практиката в други държави членки, промяната беше направена без обяснения навремето и прибързания начин, по който беше направена, внесе допълнителна несигурност. Последващите опасения за възможни оперативни усложнения, като например относно комуникацията с правоприлагащите органи на други държави членки, засилиха впечатлението, че промените не бяха достатъчно обмислени и че можеха да бъдат подготвени по по-добър начин.

На 14 юни 2013 г. новоизбраният български парламент прие нов закон, касаещ сектора на националната сигурност. Съгласно закона Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) и Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) бяха слети. Законът регулира функциите и дейностите на институциите, взаимодействието между тях и контрола върху дейността им. Понастоящем ДАНС има компетентност по отношение на организираната престъпна дейност на местни и транснационални престъпни структури, митническият режим, паричната, данъчната и осигурителната система, трафика на хора, киберпрестъпността, интелектуалната собственост, изготвянето на неистински или подправени парични знаци, платежни инструменти и официални документи, и измамите със средства на ЕС, когато тези престъпления се счита, че оказват влияние върху националната сигурност – разделителна линия, която не изглежда ясна. Това също така означава, че ДАНС разследва корупцията по високите етажи на властта. Правомощията на ДАНС сега включват също задържане и обиск на лица.

Бяха приети изменения на Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС), които влезнаха в сила на 9 август 2013 г.), насочени към по-добро регулиране на събирането на данни и доказателства. Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО) е била създадена като специализиран орган към Министерския съвет. Съгласно измененията ДАТО е отделена от органите, които съгласно ЗРС имат право да искат използване на ЗРС. Съществуващото преди подчинение на Министъра на вътрешните работи е премахнато. Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства е възстановено като независим постоянен държавен орган, чиито членове се избират от Народното събрание.

Експерти отбелязаха, че сега ДАНС изглежда като "хибридна" институция: от една страна, тя има разузнавателни правомощия, а от друга страна – правомощия за наказателно разследване и полицейски правомощия. Поради тази причина съществува риск от объркването на разузнавателни и разследващи правомощия, при което е възможно разследването на организираната престъпност да загуби от своята автономност и независимост. Проблемът се става особено актуален, тъй като понастоящем компетентността на ДАНС включва и разследвания срещу съдии и прокурори. Съгласно предоставената информация реформата на ДАНС е породила някои опасения по отношение на нейното възможно въздействие върху оперативното полицейско сътрудничество.

Споровете около новите отговорности на ДАНС бяха допълнително усложнени от назначаването на нов председател ДАНС. Очевидно препоръките на Комисията относно назначенията, основаващи се на ясна процедура, която позволява на реална конкуренция и акцентира върху качествата и етиката, са особено уместни по отношение на такива длъжности. Комисията направи публично изявление в тази връзка.

Назначеното лице се оттегли и Парламента отмени решението си в резултат от тези и други реакции. Като цяло, тези събития доведоха до трайни трудности по отношение на доверието от страна на обществеността и партньорите на България, за преодоляването на които властите ще трябва да положат много усилия предвид нуждата да се докаже, че новата структура е едновременно ефективна и отговорна.

6.2. Отнемането на имущество

Отнемането на имущество е ключов инструмент в борбата срещу организираната престъпност. През май 2012 г. беше приет преработен Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. В доклада по МСП от юли 2012 г. беше отбелязано, че законът, така както е окончателно приет от Парламента, повдига редица въпроси и за да бъде той ефективен се изисква да се прилага стриктно от страна на българските власти на всички нива⁷⁵.

Все още е прекалено рано да се направи оценка дали въз основа на новия закон отнемането на имущество е станало по-ефективен инструмент за системата на българското наказателно правосъдие⁷⁶. КОНПИ, органът който се занимава с отнемането на имущество, очаква да внесе в съда 4 случая съгласно новия закон до края на годината. Съществуват проблеми във връзка съчетанието от прага от 125 000 EUR за несъответствието между имуществото и нетния доход, висок според стандартите на ЕС, и периода от 10 години, обхващан от проверката, което означава, че важни случаи могат да се окажат извън правомощията на КОНПИ. Докато КОНПИ може да обхване период от 10 години назад, тя не може да разследва първоначалното имущество (така например доходи, декларирани преди 11 години не могат да бъдат проверени). Не съществува обърната доказателствена тежест. Освен това изглежда, че КОНПИ е претоварена със случаи с по-малък имуществен интерес. КОНПИ е задължена да извърши проверка, когато дадено лице е привлечено като обвиняем за определени престъпления. Списъкът с престъпления е много дълъг и не позволява съсредоточаване върху организираните престъпни дейности. Междувременно производствата по стария закон също са предмет на риск, тъй като Върховният касационен съд бе сезиран от Омбудсмана с искане за приемане на тълкувателно решение относно евентуална противоречива съдебна практика, свързана с отнемането на имущество. Вследствие на това разглеждането на по-голямата част от настоящите съдебни дела е спряно в очакване на решението на Върховния касационен съд. Тези дела са предмет на риск и поради давностните срокове. Така например разглеждането на едно дело, свързано с организирана престъпност и широко коментирано в медиите, е спряно⁷⁷.

6.3. Съвместни екипи

⁷⁵ COM(2012) 411 final, стр. 13.

⁷⁶ България докладва, че събраните суми от отнетото имущество се увеличават постоянно през годините – от 9 млн. лева през 2011 г. на 12 млн. лева през 2012 г., като се очаква тази сума да бъде 15 млн. лева през 2013 г. Тези цифри се отнасят обаче до дела, разглеждани съгласно старите правила, и не могат да се използват като показател за ефикасността на новия режим.

⁷⁷ Изглежда, че въпросът по делото е дали необходимо да съществува причинно-следствена връзка между престъплението и произнесена присъда. Поради тази причина решението по делото може да има отражение върху отнемането на имущество, което не се основава на наличието на присъда.

Необходимостта от ефективни структури и ефективно сътрудничество между полицията, прокуратурата и другите административни органи бе подчертано в предишни доклади по МСП⁷⁸. Използването в по-общ план на съвместни екипи от различни правоприлагащи органи и администрации е в съответствие с предишни препоръки, особено с оглед на сложността на някои от въпросните престъпления (като напр. изпиране на пари). Например през септември 2013 г. беше подписано споразумение за създаване на съвместни екипи на прокуратурата и КОНПИ. То ще се прилага систематично по дела за изпиране на пари, но може се предложи прилагането му и за данъчни измами. В това споразумение предвижда:

- когато дадено лице бъде привлечено като обвиняем за определени видове престъпления, разследващият прокурор незабавно да уведомява в писмена форма директора на съответната териториална дирекция на КОНПИ;
- възможност за създаване на съвместни екипи могат да, за да засили разкриването на определено имущество, придобито от незаконна дейност, и проследяването на движението му;
- взаимен обмен на информация.

Националната агенция за приходите също участва в съвместни екипи и редовно се осъществяват срещи с представители на Министерството на вътрешните работи и прокуратурата за обсъждане на дела. Също така българските власти докладват, че под координацията на прокуратурата са създадени съвместни екипи на полицията и представители на митниците за разследванията, започнати на границата от митнически служители, когато са необходими специални разузнавателни средства. Този вид междуведомствено сътрудничество помага за справяне с проблеми с координацията, установени в предходни доклади по МПС. Ако делата са водени от действителен прокурор, определящ насоките на разследването и координиращ дейностите на всички участващи органи, това може да доведе до напредък по трудни дела, изискващи спектър от експертни знания. Все още е твърде рано да се направи оценка на въздействието на тези промени върху конкретния напредък на делата.

6.4. Специализиран съд и специализирана прокуратура

Специализираният съд и специализираната прокуратура, които са компетентни по дела, свързани с организираната престъпност, започнаха да работят през януари 2012 г. Те се занимават с всички дела относно организирана престъпност, но, както беше подчертано в доклада по МСП от юли 2012 г., съществува опасност те да не могат да определят приоритети във връзка с ключови стратегически дела⁷⁹. Въпреки че специализираният съд и специализираната прокуратура започнаха работа⁸⁰, все още е твърде рано да бъдат оценени резултатите от тяхната работа. Изглежда, че по-специално прокуратурата към специализирания съд е има висока натовареност, която включва значителен брой относително маловажни дела. Изглежда, че обхватът на нейната работа се определя по такъв начин, че се отделя несъразмерно голямо внимание на дела

⁷⁸ COM(2011) 459 окончателен, стр.8 – 9.

⁷⁹ COM(2012) 411 final, стр. 12; SWD(2012) 232 final, стр. 32.

⁸⁰ На 15.10.2013 г. специализираният наказателен съд (СНС) включваше 10 съдии на шат, както и трима командировани съдии. От 1.7.2012 г. до 15.10.2013 г. съдът образува производства по 2 595 дела. 208 лица бяха съдени през периода, което включва 187 осъдени и 21 оправдани. Бяха постановени и изпълнени общо 107 присъди, в които беше определено наказание лишаване от свобода.

относно маловажни престъпления, а съгласно предоставените данни прокуратурата няма необходимите дискреционни правомощия да определя приоритетите във връзка с обемни и сложни дела с оглед на ефективността по тези дела⁸¹.

⁸¹ Прокуратурата по принцип е задължена да предприеме всеобхватни действия по всички постъпващи дела.