

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 22.7.2009 г.  
COM(2009) 402 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА  
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

**относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка**

{SEC(2009) 1074}

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ — КОНТЕКСТ И МЕТОДИКА

### 1.1. Цел:

Когато България се присъедини към Европейския съюз през януари 2007 г., бе създаден механизъм за сътрудничество и проверка<sup>1</sup>, който да помогне на новата държава-членка да се справи с признатата необходимост от извършване на широкообхватна съдебна реформа и с борбата с корупцията и организираната престъпност. Механизмът за сътрудничество и проверка е автономно решение на Комисията, което се основава на Договора за присъединяване. Чрез него Комисията може да работи в тясно сътрудничество с българските власти на политическо и техническо равнище, за да осъществява мониторинг и прави оценка на напредъка и да предоставя технически консултации и финансова подкрепа. Механизмът за сътрудничество и проверка дава възможност на всички други държави-членки да проследяват и подкрепят развитието в тези сфери в България и да предоставят както експертни знания, така и финансова подкрепа. В междинните и годишните доклади, изготвяни от Комисията по механизма за сътрудничество и проверка, се прави оценка на напредъка и се отбелязват недостатъците, които все още са налице, като целта е да се помогне на България да определи приоритети за действия, които да бъдат предприети, за да се изпълнят изцяло показателите, определени при присъединяването.

Настоящият доклад съдържа изготвената от Комисията оценка на напредъка в изпълнението на показателите след последния ѝ подробен доклад (23 юли 2008 г.). Освен това в него се отправят препоръки към България въз основа на тази оценка. В придружаващата техническа актуализация се съдържа подробна оценка, направена от Комисията на напредъка по всеки от показателите. Докладът е изготвен въз основа на информация, редовно предоставяна от българските власти, по-конкретно в отговор на подробните въпросници на Комисията за всеки показател. Редица високопоставени експерти от държавите-членки съдействат за изпълнението на задачите на Комисията, която се опира също на документи и информация от различни други източници.

### 1.2. Методика на показателите:

Според Комисията всички показатели са тясно свързани помежду си. В диалога си с България тя предостави достатъчно доказателства за това, че напредъкът в

---

<sup>1</sup> Решение 2006/929/ЕО 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 престъпност (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58).

изпълнението на един показател допринася за напредъка в изпълнението на друг. Основната идея за въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка е не да се състави контролен списък, а да се създаде независима и стабилна съдебна власт, която е в състояние да разкрива и наказва конфликти на интереси, да се бори с корупцията на всички равнища и да се справя ефективно с организираната престъпност. Следователно Комисията не смята да зачерква показателите един по един, а по-скоро да работи с България, докато приключи изпълнението на всички показатели по механизма за сътрудничество и проверка.

## **2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ**

### ***Постижения***

Както и предишни години, Комисията прави подробна оценка на напредъка по изпълнението на показателите, определени в рамките на механизма за сътрудничество и проверка, в документа за актуализиране на фактическата информация, приложен към настоящия доклад. В основния доклад се прави обобщение на важните констатации на Комисията и се дават препоръки, по които България да предприеме действия.

Вследствие на доклада по механизма за сътрудничество и проверка от юли 2008 г. и доклада относно управлението на средства от Общността в България поведението се промени и бе установен по-открит и честен диалог с българските власти на всички равнища. Широко разпространеното съществуване на организирана престъпност и корупция вече не се отрича и прокуратурата и съдебната власт полагат известни усилия, за да се справят с тези проблеми. Предприети бяха редица стъпки във връзка с препоръките на Комисията в последната ѝ оценка.

### ***Борба с организираната престъпност***

България започна да реструктурира своята прокуратура, за да повиши нейната ефикасност, като от септември 2008 г. се отделя специално внимание на съдебното преследване на случаи на тежки престъпления.

Създадени бяха съвместни екипи между прокуратурата, полицията, Националната следствена служба и Държавна агенция „Национална сигурност“, което подобри координирането и доведе до осезаем напредък в разследванията, особено на измами, свързани с ЕС, като доказателство за това е нарастващият брой разследвания и повдигнати обвинения. Създаването на постоянен съвместен екип за отстраняването на нарушения срещу финансовата система на ЕС е чудесна инициатива, тъй като в един орган се съчетават няколко функции, разузнаване, специални познания и разследване на специфичен вид престъпност.

Все още не е създадена същата ефикасна структура в сферата на борбата с организираната престъпност, където съвместни екипи действат само ad hoc. Тези ad hoc екипи обаче вече прилагат по-деен подход при набеязването на членове на известни организирани престъпни групи. Произнесени бяха първите присъди, определени посредством процедурата за признаване на вина за по-

малко престъпление, за да се избегне съдебното преследване за по-голямо, и съкратената съдебна процедура („ускорена процедура“). Това обаче често води до присъди под законовия минимум по дела, в които подсъдимият признае фактите. Понастоящем двете процедури се използват активно срещу членове на организирани престъпни групи, за да се противодейства на общата неефикасност на наказателното производство в България. За първи път вследствие на тези процедури в затвора бяха вкарани няколко членове на организирани престъпни групи, което може да бъде възприето като важно послание към обществеността, че известните престъпници вече не са над закона. Тези присъди могат да улеснят замразяването на имущество и разследванията на изпиране на пари, които могат да доведат до втори присъди. Трябва обаче да се прецени дали използването на процедурата за признаване на вина за по-малко престъпление, за да се избегне съдебно преследване за по-голямо, има достатъчен разубеждаващ ефект при дела, отнасящи се до организираната престъпност. Също така това не бива да попречи на България да създаде подходяща система за разглеждане на съдебните дела.

Тези първи успехи трябва да бъдат разглеждани предвид факта, че убийствата, свързани с организираната престъпност, продължават, а известни престъпници не са задържани. Нужни са ясни доказателства, че властите и политическата класа са поели категоричен ангажимент да изкоренят първопричините за проблема. Тази ситуация създава неспокойствие и несигурност в администрацията, полицията и съдебната власт. От тях не може да се очаква да водят борба с организираната престъпност и корупцията, когато сигналите, идващи от властите и политическите лидери, не са хармонизирани и ясни. Следва да се избягват ситуации, при които заради полаганите от тях усилия, които заслужават похвала, те са подложени на заплахи и сплашване.

Реформата на полицията продължава, въпреки че все още е необходимо персоналът, структурите и процедурите в новосъздадената криминална полиция и реструктуризираната служба за полицейско разследване да бъдат консолидирани. Продължава да има припокриване по отношение на организацията и в новата структура, която все още не е довела до по-голяма ефективност на разследването на тежки престъпления.

Резултатите от работата на Комисията по замразяване и конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност, (КУИППД) значително се подобриха от средата на 2008 г. досега и понастоящем има над 130 дела, по които се чака съдът да се произнесе. Въпреки че съгласно приложимата правна рамка имущество може да се замразява, когато започне официално разследване, например за изпиране на пари, както изглежда, замразяването се прилага едва няколко месеца в досъдебната фаза или в момента на повдигане на обвинение, като по този начин губи по-голямата част от оперативния си ефект. Освен това, определените в закона условия, при които се замразява имущество, са прекалено ограничителни и не съответстват на действителната ситуация с престъпността в България. Законовите изменения, целящи по-голяма ефикасност на замразяването и конфискуването на имущество, които бяха предложени през ноември 2008 г., бяха отхвърлени с голямо мнозинство депутати от различни партии в парламента. Изправена пред тези трудности, КУИППД въведе практиката за получаване на разпореждания за гражданска

конфискация при такива дела. Като цяло обаче вратичките в закона сериозно застрашават ефикасната работа на КУИППД.

### ***Реформа на съдебната власт***

Всеки напредък, постигнат при съдебното преследване, например в борбата с измами, свързани с ЕС, ще бъде ограничен, ако не продължи реформата на съдебната власт, която трябва да покаже по-голяма ангажираност за постигането на ефикасност на съдебната система. Съществуват сериозни притеснения във връзка с необосновани забавяния в съдебните производства. Забавянията са предизвикани до голяма степен от прекомерната формалност на наказателната процедура, от известна пасивност от страна на съда и от както изглежда неограничените възможности, които наказателно-процесуалното законодателство дава на подсъдимите да възпрепятстват производството.

При липсата на подходящи законодателни инициативи за решаване на този проблем работна група на Висшия съдебен съвет (ВСС) изготви подробен списък и анализ на специфични дела. За всяко отделно дело, за да се ускори производството, бяха предложени или приети мерки под формата на препоръки, като целта е да се увеличи скоростта на разглеждане на „делата от голям обществен интерес“. Това са дела срещу известни емблематични личности, при които са били отчетени множество забавяния. ВСС препоръчва да се направят законодателни изменения (например да се въведе регистрация по местоживееене), както и да се извършат съществени изменения в организацията на съдилищата и в юридическата практика. Инициативата на ВСС е много добра, но предстои да се види какъв ще бъде ефектът от препоръките и какви действия ще бъдат предприети вследствие на тях.

Сложността и формалността на наказателното производство представляват сами по себе си съществена причина за липсата на ефикасност на съдебната система. Те принуждават разследването и съдебното преследване да се съсредоточат върху прекалено опростени методи за намиране на доказателства и да избягват сложни разследвания. Освен това този формален подход дори не е от полза за правата на подсъдимите, тъй като правоприлагащите органи непрекъснато използват най-агресивните техники за разследване поради факта, че доказателства, събрани посредством не толкова агресивни методи, не се приемат в съда.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет започна да функционира пълноценно през юни 2008 г. и постигна обнадеждаващи резултати в разследването на дисциплинарни нарушения и системни слабости в съдебната практика. Вследствие на някои от констатациите на инспектората бяха извършени подобрения, по-специално посредством тълкувателни решения на Върховния касационен съд.

Върховният касационен съд предприе също така усилия за установяването на единна съдебна практика, като организира редовни съвместни срещи с окръжните съдилища. И което е още по-важно, Върховният касационен съд активно използва закономото си правомощие, като издава редица тълкувателни решения, които са задължителни за всеки съд и гарантират единното прилагане на законодателството.

При законодателната дейност се наблюдава смесен и понякога противоречив подход: поставено бе началото на законодателство за премахване на злоупотребите с правата на подсъдимите (наредба за отпуските по болест) и за увеличаване на наказанията за измами, свързани с ЕС, но едновременно с това бе приет закон за амнистията, който предвижда освобождаване от наказателна отговорност за извършени преди юли 2008 г. престъпления по непредпазливост, за които се предвижда лишаване от свобода до 5 години включително такива, извършени в държавната администрация. Тези действия изпращат послание, което противоречи на ангажимента на правителството за изкореняване на корупцията на всички равнища, по-специално по отношение на непредпазливи действия, извършени в държавната администрация.

Министерството на правосъдието положи известни усилия за изготвянето на нова политика за наказанията, но в същото време не бяха предприети действия по множество препоръки за опростяване на прекалено формалната наказателна процедура, приета през 2006 г. Самият Наказателен кодекс е остарял. Следователно правната система продължава да има съществени недостатъци, по-специално по отношение на основното наказателно законодателство, но и във връзка с други важни закони, например за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Липсата на инициатива от страна на законодателния орган във връзка с основното наказателно законодателство представлява сериозен недостатък. Прекаленият формализъм в съдебната практика, слабостите и липсата на отчетност в държавната администрация като цяло и отсъствието на инициатива в една система със строга йерархия трябва да бъдат коригирани посредством осъвременяване на правната рамка, като целта е да се избягва забавянето на решенията и да се увеличи чувството за отговорност.

### ***Борба с корупцията***

От миналото лято на равнище министерски съвет бяха предприети действия за засилване на междуведомственото координиране и за стартиране на подготвителна работа по нова стратегия за борба с корупцията въз основа на оценка и консултации със заинтересовани страни. Освен това бе създаден централен уебсайт за сигнализиране на корупционни нарушения (посредством финансиран от ЕС проект), който дава възможност за централно подаване на жалби срещу всички институции и за проверка на статуса на съответната жалба. Осигурени бяха координиране, надзор и техническа подкрепа за всички регионални служби за борба с корупцията и бе създадена мрежа от инспекторати във всички министерства.

Същевременно е необходимо да се използва по-деен подход в уязвими области и сектори, като здравеопазването и образованието, например посредством предоставянето на административни насоки как да се намалят тези рискове и упражняването на по-строг контрол върху изпълнението. Забелязва се обща липса на инициатива в тези уязвими сфери. Въпреки че данните за измами и корупция в общественния сектор (включително сближаване с организираната престъпност) изобилстват, правоприлагащите агенции, изглежда, не желаят да поемат инициативата и чакат друга администрация да докладва официално за нередности, за да започнат разследване. Има твърде малко разследвания *ex officio*, т.е. разследвания, започнати по собствена инициатива, а не вследствие

на жалба или административно разпореждане. Тази липса на инициатива в правоприлагането се дължи до голяма степен на пасивно отношение и на ограничената политическа подкрепа за възприемането на деен подход в борбата с измамите и корупцията. Отсъствието на подкрепа поражда чувство на несигурност у служителите, работещи в сферата на правоприлагането, да започнат разследване, ако има опасност това разследване да разкрие корупция по високите етажи. В този контекст България може да разгледа възможността за създаване на специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи и дела, отнасящи се до организираната престъпност. Необходимо е тези структури да бъдат функционално и политически независими от правителството и да имат ясен мандат за дейна програма.

### **3. ПРЕДПАЗНИ КЛАУЗИ**

Предвид направената по-горе оценка, възниква въпросът дали следва да бъде задействана предпазната клауза. В публичните дискусии относно механизма за сътрудничество и проверка често се прави объркване между вероятната продължителност на механизма и предпазните клаузи, съдържащи се в Договора за присъединяване, които са ограничени във времето. Между механизма за сътрудничество и проверка и предпазните клаузи за България, залегнали в Договора за присъединяване, не съществува автоматична връзка. Предпазните клаузи са стандартен елемент, който се включва в договорите за присъединяване. Те бяха въведени, за да се гарантира ефикасното функциониране на вътрешния пазар и на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Предпазните клаузи могат да бъдат задействани до края на 2009 г., за да се даде възможност за временно преустановяване на прилагането на съответното законодателство на Общността, ако това е необходимо. Комисията е на мнение, че въз основа на направената по-горе оценка условията за задействане на предпазните клаузи не са изпълнени.

Понастоящем тече третата година от прилагането на механизма за сътрудничество и проверка. Механизмът не бе въведен за определен период от време, тъй като трябва да бъде премахнат едва след като всички показатели, определени в него, бъдат изпълнени по задоволителен начин. Ясно е, че постигането на целите, поставени в показателите, е дългосрочна задача: например отстраняването на основните причини за корупцията и изкореняването на организираната престъпност ще отнемат време. Дълбоките промени, които са необходими, могат да бъдат направени единствено в рамките на българското общество. Механизмът за сътрудничество и проверка е инструмент, чрез който се оказва подкрепа за изпълнението на тази задача; той не е цел сам по себе си, нито пък може да замести ангажимента, който българските власти трябва да поемат, за да уеднаквят съдебната система и практика с общите стандарти на ЕС.

### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

Комисията отчете известен нов тласък в усилията на България да направи подобрения в съдебната власт и да се бори с корупцията след публикуването на



доклада през юли 2008 г. Това е видно от усилията, които отделни лица в прокуратурата и съдебната власт полагат за отстраняване на структурните проблеми. Тези лица заслужават подкрепа и признание за усилията си. Подобни прагматични действия допринасят за по-голяма ефикасност на съдебната власт и за укрепване на съдебното преследване, а в някои случаи и намаляват възможностите за корупция.

Тези стъпки обаче не надхвърлят техническото равнище и ефектът от тях е ограничен. Въпреки че по-голямата обща осведоменост и тези отделни инициативи трябва да се приветстват, не съществува нито широк политически консенсус, нито убедителна стратегия, които да ги подкрепят по подходящ начин и да превърнат борбата с организираната престъпност и корупцията в основен приоритет за България. Вследствие на това обществеността смята, че правосъдието в България е бавно, понякога не безпристрастно, а и че в някои случаи върху него се оказва влияние и има вмешателство в работата му. Същевременно приетите мерки се възприемат като некоординирани действия, които не се следват системно на всички равнища. Продължава да липсва достатъчен политически ангажимент за извършването на по-мощни инициативи, които биха могли да формират по-решителен стратегически подход.

Въпреки някои обнадеждаващи прагматични действия за повишаване на ефикасността на съдебната власт и за по-активна борба с корупцията и организираната престъпност, съществуват много недостатъци, които българското правителство трябва спешно да отстрани.

Въз основа на последната си оценка Комисията приканва България да предприеме действия в следните области:

*по отношение на организираната престъпност и борбата с корупцията:*

- да се разработи интегрирана стратегия срещу организираната престъпност и корупцията;
- ad hoc структурата на съвместните екипи за разследване на организираната престъпност да стане постоянна;
- да се създадат специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи и дела, отнасящи се до организираната престъпност, като тези структури трябва да разполагат със съответната функционална и политическа независимост;
- да се насърчават дейните ex-officio разследвания на корупция, извършвани от всички административни органи с контролни функции;
- да се осигури ефективно прилагане на приетото наскоро законодателство за конфликт на интереси посредством изготвянето на насоки за прилагане и централна система за докладване;

- на хоризонтално равнище да се осъществява мониторинг на ефекта от законодателството за борба с корупцията и организираната престъпност и да се направят законодателни изменения, ако е целесъобразно;
- да се подобри ефикасността на системата за замразяване/отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност;
- да се увеличи капацитетът на Главния инспекторат и на инспекторатите към министерствата и агенциите, които да бъдат упълномощени да действат проактивно при идентифицирането и отстраняването на уязвими точки;
- да се укрепят 28-те регионални съвета за борба с корупцията в партньорство с гражданското общество;
- да се въведат по-добри административни разпоредби за защита на лицата, които подават сигнали за престъпления;
- да се следи отблизо напредъкът в борбата с корупцията на централно и местно равнище посредством междуведомствената координационна група.

*по отношение на ефикасността на съдебната власт:*

- активно да се констатира и анализират случаи на неединно прилагане на закона и да се стимулира издаването на повече тълкувателни решения от Върховния съд;
- спешно да се продължи работата по концепцията за цялостно преработване на Наказателния кодекс;
- да се обсъди възможността за цялостна реформа на Наказателно-процесуалния кодекс, за да се опростят наказателните производства и да се намали прекаленият формализъм;
- спешно да се изпълнят препоръките на практикуващите юристи, за да се подобри практиката по сегашния Наказателно-процесуален кодекс;
- да се изпълнят всички препоръки на Висшия съдебен съвет във връзка със забавянето на важни наказателни дела и системно да се разширява мониторингът, за да обхване всички значими дела;
- да се осъществява мониторинг на използването и ефекта от ускорената процедура (по-малки наказания в замяна на признания) и процедурата за признаване на вина за по-малко престъпление, за да се избегне съдебно преследване за по-голямо;
- да се контролира ефективното спазване от всички съдилища на изискването за публикуване на всички съдебни решения;
- да се гарантира обективно оценяване на работата на всички магистрати и Висшият съдебен съвет да преразгледа нареждането за правилата и критериите за назначаване;

- Висшият съдебен съвет да анализира и поправи противоречивата практика в дисциплинарните производства;
- да се извършат бързи и ефективни действия в отговор на препоръките и констатациите на инспектората към Висшия съдебен съвет.

Комисията призовава България да продължи процеса на реформи и да изпълни направените от нея препоръки. На тази основа Комисията ще оказва подкрепа и ще осъществява мониторинг през следващата година. Необходимо е да се оказва постоянен натиск за постигането на резултати и Комисията приканва и останалите държави-членки да продължат да оказват съдействие на България и да ѝ помогнат да отбележи напредък. Комисията, от своя страна, ще продължи да подкрепя усилията на България посредством диалог на политическо и техническо равнище и предоставянето на подходящи експертни знания, когато това е необходимо.

### **Перспектива:**

Настоящият доклад показва, че на техническо равнище са били предприети някои действия в отговор на препоръките, направени в доклада на Комисията от юли 2008 г. Даден бе тласък и първите резултати от него вече са налице. Нужни са обаче по-съществени резултати в разследването, съдебното преследване и произнасянето на присъди по дела за корупция по високите етажи и дела, свързани с организираната престъпност, за да се постигне трайна промяна в България. Все още не е започнала задълбочена реформа на съдебната власт. За тази цел е необходим дългосрочен и категоричен политически ангажимент. Според Комисията механизмът действа като средство за подпомагане, което е необходимо да бъде запазено, докато тези реформи бъдат постигнати. Затова Комисията ще направи оценка на по-нататъшния напредък през лятото на 2010 г.