

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 22.7.2009
SEC(2009) 1074 окончателен

ПРИДРУЖАВАЩ ДОКУМЕНТ

към

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

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация

{COM(2009) 402 окончателен}

СЪДЪРЖАНИЕ

1. 1-ви индикативен показател: Приемане на изменения в Конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система 4
 - *Народното събрание да приеме изменения в българската Конституция*
 - *Народното събрание да приеме необходимите промени в Закона за съдебната власт*
 - *Да се създаде и да започне да функционира инспекторатът, да се огласят и оценят първите резултати*
2. 2-ри индикативен показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов Закон за съдебната власт и на нов Граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза 5
 - *Приемане на новия Граждански процесуален кодекс*
 - *Приемане на новия Закон за съдебната власт, отразяващ измененията в Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка*
 - *Създаване на система за мониторинг на всички нови кодекси*
 - *Докладване, през равни интервали, за констатациите на този мониторингов процес, най-вече по отношение на досъдебната фаза, изпълнението на съдебните решения и присъдите*
 - *Ако е необходимо, изменение на съответните кодекси и законодателство*
3. 3-ти индикативен показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година 9
 - *Установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия инспекторат към Висшия съдебен съвет (ВСС)*
 - *Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Кодекса за етично поведение на магистратите, и особено на производствата за надзор, разследване и освобождаване от длъжност/преследване за нарушения*
 - *Следене за прилагането на системата за конкурсни изпити при запълването на постове и за оценяване на работата на магистратите*
 - *Публикуване всяка година на резултатите от оценяването на реформата на съдебната система, и по-специално относно това как са овладени специфични проблеми, свързани с професионализма, отчетността и ефективността*
 - *Въвеждане в прокуратурите на програмен продукт за произволно разпределяне на делата*
 - *Разширяване на обучението върху значението и последиците от новите закони*
4. 4-ти индикативен показател: Провеждане и докладване за професионални и безпристрастни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица 11
 - *Привличане на експерти от държавите-членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това*
 - *Рационализиране и координиране на институционалното устройство на органите, упълномощени да се борят с корупцията*
 - *Създаване на административни наредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция*
 - *Пълно прилагане на законодателството относно независимостта на инспекторатите в публичната администрация и гарантиране на повече инициативност в разследващата им функция*
 - *Докладване за изпълнението на мерки за предотвратяване и борба с оказването на влияние в следствените органи и органите за съдебно преследване, и по-специално доказване на*

случаи на временно отстраняване/освобождаване от длъжност/откриване на наказателно производство срещу уличени в корупция правопривагащи органи

- Гарантиране на създаването на надежден механизъм за проверка на декларациите за имуществото и доходите и на ефективни санкции в случай на неверни или неточни декларации

5. 5-ти индикативен показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление 14

- Прилагане на дисциплинарни санкции и нулева толерантност, особено във Ветеринарната служба, митниците, Изпълнителна агенция „Пътница“ и други служби
- Въвеждане на системи за електронно плащане и на система за произволно разпределяне на смените между служителите на границите
- Провеждане на одити и проверки през редовни интервали, публикуване на констатациите и гарантиране на последващи действия
- Докладване за разследвания на необяснимо забогатяване

6. 6-ти индикативен показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области..... 15

- Привличане на експерти от държавите-членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това
- Връчване на план за действие за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност и изпълнението му с доклади на редовни интервали
- Пълно прилагане на съответното законодателство за конфискуване на имуществото на престъпници
- Редовно докладване и вътрешен контрол на новите и текущите разследвания, повдигнати обвинения и присъди
- Прилагане на новото законодателство за борба с изпирането на пари

Бележка:

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

1. 1-ви индикативен показател: ПРИЕМАНЕ НА ИЗМЕНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЯТА, КОИТО ПРЕМАХВАТ ВСИЧКИ ДВУСМИСЛИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

През 2007 г. България създаде основа за установяването на независима и отчетна съдебна система посредством внасянето на изменения в Конституцията и приемането на нов Закон за съдебната власт¹. В резултат на това бе сформиран реформиран Висш съдебен съвет и бе създаден независим съдебен инспекторат. През последните 12 месеца инспекторатът към Висшия съдебен съвет започна да функционира пълноценно и отбеляза обнадеждаващи резултати в разследването на индивидуални дисциплинарни нарушения и систематични слабости на съдебната практика. Вследствие на някои от констатациите на инспектората бяха направени подобрения в съдебната практика или Върховният касационен съд издаде тълкувателни решения. Институционалната позиция на инспектората бе засилена посредством внасянето на изменения в Закона за съдебната власт в края на април, с които бе признато правото на инспектората да обжалва дисциплинарни решения на Висшия съдебен съвет.

След като започна да работи пълноценно в края на май 2008 г., инспекторатът продължи да изпълнява графика си на *планови проверки* в съдебен район Велико Търново и съдебен район Варна. Извършена бе и първата планова проверка в съдебен район Бургас, с която инспекторатът понастоящем е проверил три от пет съдебни района в България. В резултат на плановите проверки бяха образувани няколко индивидуални дисциплинарни производства от юни 2008 г. насам и бяха отправени множество конкретни и общи препоръки за подобряване на съдебната практика. Същевременно инспекторатът препоръча да бъдат издадени тълкувателни решения на Върховния касационен съд по две дела и на Върховния административен съд по две дела вследствие на противоречива съдебна практика.

В периода август 2008 г.—май 2009 г. инспекторатът е извършил 126 *проверки въз основа на постъпили индивидуални сигнали*² и 9 проверки *ex-officio* вследствие на публикации в медиите. Въз основа на първоначалните констатации инспекторатът реши да разшири първоначалния обхват на проверките в няколко случая, за да се включат и допълнителни аспекти.

Инспекторатът продължи да извършва *тематични проверки*, т.е. проверки на причините за забавяния на дела на високо равнище, към които се проявява особен обществен интерес. След първата тематична проверка, извършена през първата половина на 2008 г., на причините за честото връщане на дела от съдилищата в прокуратурата Върховният касационен съд организира няколко регионални конференции, на които бяха обсъдени констатациите и препоръките на инспектората. Сравнителните данни за 2007 г. и 2008 г. показват намаляване на броя на върнатите дела.

Висшият съдебен съвет действа като орган за налагане на санкции при *дисциплинарни нарушения*. Случаите на такива нарушения се предават на Съвета от инспектората и от

¹ България прие необходимите изменения в Конституцията на 2 февруари 2007 г. Новият Закон за съдебната власт бе приет от Народното събрание на 24 юли 2007 г. и влезе в сила на 10 август 2007 г.

² За същия период от време в инспектората са били подадени общо 1642 сигнала.

административните ръководители на съдилищата. И в двата случая анализът на фактите се придружава от предложение за налагане на наказание. Ако делата са предадени от административните ръководители на съдилищата, се извършват допълнителни проверки. Анализ на дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет показва, че в повечето случаи ВСС потвърждава предложените от инспектората санкции. В повечето случаи инспекторатът към ВСС започва производство. В някои случаи се наблюдава несъгласие между двата органа, а в други са установени несъответствия при дисциплинарната практика на различните дисциплинарни комисии на ВСС³.

В резултат на проверките са започнати 44 дисциплинарни производства от юли 2008 г. насам, включително четири искания за освобождаване от длъжност⁴. До средата на юни Висшият съдебен съвет е взел решение по 19 дела. При 10 дела предложението на инспектората е прието, при три дела са наложени по-ниски санкции, а по 6 дела предложенията на инспектората са отхвърлени от Съвета. Като цяло, Висшият съдебен съвет трябва да предприема системни последващи действия във връзка с общите и тематичните проверки на инспектората и на слабостите при еднаквото прилагане на законодателството.

2. 2-ри индикативен показател: ГАРАНТИРАНЕ НА ПО-ПРОЗРАЧЕН И ЕФЕКТИВЕН СЪДЕБЕН ПРОЦЕС ЧРЕЗ ПРИЕМАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА НОВ ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА НОВ ГРАЖДАНСКИ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС. ДОКЛАДВАНЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ТЕЗИ НОВИ ЗАКОНИ И НА НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС И АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС, ПРЕДИ ВСИЧКО ВЪРХУ ДОСЪДЕБНАТА ФАЗА

Остарелият Наказателен кодекс и прекалено формалният Наказателно-процесуален кодекс продължават да се отразяват отрицателно на наказателното правосъдие. България предприе мерки по отношение на недостатъците на Наказателния кодекс, като прие стратегия за нова наказателна политика, но неотдавнашните изменения на Наказателно-процесуалния кодекс не отстраняват системните процедурни слабости като прекалената формалност. През декември 2008 г. бяха внесени някои технически изменения в Наказателно-процесуалния кодекс. Съгласно тези изменения първоинстанционните съдилища трябва да използват съкратена съдебна фаза, когато подсъдимият признае фактите, изложени във обстоятелствената част на обвинителния акт, за да се намали значителното забавяне на дела за тежки престъпления (за повече подробности за тези производства вж. 6-ти индикативен показател). Тези изменения обаче не отстраняват системните недостатъци на българските наказателни производства, които водят до прекалено забавяне и неубедителни съдебни процеси, особено при дела за тежки престъпления. Въвеждането на производство за решаване на делото със споразумение и възможността за съкратена съдебна процедура („съкратено съдебно следствие“) не могат да заменят подробното ревизиране на наказателните производства. Наказателните производства в България страдат от прекалена формалност, не насърчават поемането на отговорност от страна на съдиите и водят до

³ Важна част от нарушенията се отнасят до забавяне на изслушването по делата в съда. При Съвета се наблюдава тенденция работното натоварване на магистратите да се разглежда като основание за освобождаване от дисциплинарна отговорност, докато инспекторатът, опирайки се на практиката на Европейския съд за правата на човека, смята това само за смекчаващ фактор при квалифицирането на дисциплинарното нарушение.

⁴ 29 дела засягат съдии, 3 дела засягат прокурори, 3 дела засягат следователи и 9 дела засягат административни ръководители на съдилища.

изключително ограничително допускане на доказателства по време на досъдебната и съдебната фаза⁵. От средата на 2008 г. досега членовете на прокуратурата са внесли в правителството подробни предложения за реформиране на Наказателно-процесуалния кодекс. Законодателният орган обаче не разгледа тези предложения. България трябва да разработи и въведе убедителна система за мониторинг, чрез която да се направи оценка на отражението на Наказателно-процесуалния кодекс върху ефикасността на съдебната система.

Министерството на правосъдието продължи работата си по изготвянето на *стратегия за нова наказателна политика и нов Наказателен кодекс*. Първият проект на стратегията бе разпространен сред администрацията и трябва да бъде разгледан от новото правителство. В оценяването на стратегията участваха външни експерти, които дадоха препоръки за нов Наказателен кодекс. Паралелно с изготвянето на нова стратегия за наказателната политика, през последните 12 месеца бяха внесени относително несъществени изменения в Наказателния кодекс: въведена бе наказателна отговорност за *юридическите* лица по дела за измами и бе увеличено наказанието за измами със средства от ЕС. Както посочи Комисията по-рано, ефикасността на съдебната система продължава да бъде ограничавана от структурно остарелия Наказателен кодекс, в който се наблюдава неподходящо разграничаване между различни равнища на престъпления, за които се прилагат едни и същи съдебни и административни производства.

С влезлия в сила на 22 април 2009 г. *Закон за амнистия* България възнамерява да намали работната натовареност на съдебната система посредством прекратяване на висящи дела и освобождаване от наказателна отговорност за редица престъпления, за които максималната присъда е до пет години лишаване от свобода и които са били извършени по непредпазливост преди 1 юли 2008 г. Въпреки че все още няма списък на конкретни дела, които са били прекратени в прилагане на Закона за амнистия и на които ще бъде направена оценка, злоупотребата със служебно положение не се изключва от амнистията, ако е извършена по непредпазливост. В момент, когато се води разследване на системна измама със средства от ЕС, приемането на закон за амнистия, който може да освободи от наказателна отговорност държавни служители с функции в областта на финансовия контрол, изпраща противоречиви политически послания.

Въпреки че правомощията в *досъдебната фаза* на различните правоприлагащи органи, по-специално на полицията и на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), бяха правно изяснени, *de facto* продължава да е налице припокриване на правомощия. Въпреки че ДАНС няма разследваща функция, събраните от нея доказателства могат да бъдат официално използвани в съда, ако са събрани по искане на прокурор и с потвърждението на съдия. В практиката обаче съдилищата често не признават тези доказателства. Освен това всяка информация, събрана преди започването на официално разследване, не може да бъде използвана в съда, дори ако е неопровержима. Все още не е установен ефективен парламентарен контрол над ДАНС. Направените наскоро законодателни изменения, ограничаващи достъпа до данни от телефонни разговори, бяха определени като сериозна пречка пред ефикасното разследване на престъпления. Сформираните съвместни екипи под ръководството на прокуратурата отбелязаха

⁵ Присъдите по дела за тежки престъпления, изглежда, се издават най-вече въз основа на признания, придружени от доказателства *in flagranti* (например записи на телефонни разговори при подслушване, видео наблюдение).

първите си успехи, по-специално при съдебното преследване на измами, свързани с ЕС (вж. 4-ти и 6-ти индикативен показател). Реформата на полицията, която бе стартирана в началото на 2008 г., продължава. Обединяването на различни полицейски части в единна криминална полиция, набирането на персонал с разнороден професионален опит, например в сферата на информационните технологии или на финансите, и реформата на разследващата полиция представляват сами по себе си положителни развития. Все още обаче не се наблюдават значими ползи за ефикасността на досъдебното производство. Броят на служителите, обучението и оборудването не са достигнали оптимално равнище. По-ниските заплати в полицията в сравнение с ДАНС доведоха до преместването на квалифициран персонал. Внедряването на служители на Националната следствена служба в прокуратурите може да се възприеме като стъпка за постигането на по-ефикасно използване на ресурсите в досъдебната фаза. Конституционният съд потвърди това⁶.

Продължават да са налице значителни разлики в прилагането на законодателството от съдилищата въпреки напредъка, който бе постигнат в *уеднаквяването на съдебната практика* посредством девет тълкувателни решения на Върховния касационен съд (ВКС), някои от които бяха взети по инициатива на инспектората към Висшия съдебен съвет. Броят на издадените от ВКС тълкувателни решения значително се увеличи в сравнение с предишни години. Освен издаваните от ВКС тълкувателни решения еднаквото прилагане на законодателството следва да бъде допълнително насърчавано посредством систематично предприемане на действия от Висшия съдебен съвет и Върховния касационен съд във връзка с несъответствия в прилагането на законодателството, като това може да стане, например, чрез съвместни срещи със съдии от съответния съдебен район⁷.

Въпреки законовото изискване съдебните решения все още не се публикуват масово на уебсайтовете на съдилищата⁸. Неизпълнението на това изискване възпрепятства прозрачността и противоречи на усилията за уеднаквяване на съдебната практика. Висшият съдебен съвет трябва да даде насоки на съдилищата, да предоставя техническа помощ (например стандартен софтуер) и да следи за публикуването на съдебните решения.

България предоставя подробни и аналитични данни за мониторинга на *Административнопроцесуалния кодекс (АПК)*. Между август 2008 г. и май 2009 г. бяха извършени три мониторингови проверки, като всяка от тях обхващаше няколкомесечната практика на няколко административни съдилища⁹. Част от

⁶ Решение № 5 от 9 юли 2009 г.

⁷ Съвместните срещи на равнище съдебен район бяха организирани от Върховния касационен съд в отговор на тематичната проверка на инспектората при връщането на дела от съда на прокуратурата по формални причини. В резултат на тези срещи бе отчетено значително намаляване на върнатите дела.

⁸ При проверка на случаен принцип на уебсайтовете на няколко съдилища на 24 юни 2009 г. бе установена липса на последователност при изпълнение на изискването за публикуване на съдебни решения. Информацията на уебсайтовете се различава и не е лесно достъпна. В повечето случаи при изписване на цялото наименование и номера на делото може да бъде видян един-единствен резултат. При проверката на пет уебсайта на съдилища бе установено, че един съд не е публикувал никакви дела, един съд е публикувал кратки резюмета без мотивите на решенията, а останалите три съдилища са публикували избрани дела, използвайки непоследователни критерии за подбор.

⁹ Първата външна мониторингова проверка обхваща съдебната практика на 25 съдилища през първата половина на 2008 г., втората проверка обхваща съдебната практика на други 27

мониторинга бе целенасочен съгласно критерии за определяне на риска или минали резултати. Като цяло, прилагането на законодателството от съдилищата се смята за относително задоволително. Също така бяха установени няколко забавени производства в резултат на непълни съдебни досиета. Отчетена бе нуждата от допълнително обучение като коригираща мярка. Като цяло, системата за мониторинг на прилагането на Административнопроцесуалния кодекс, която България установи през март 2007 г., може да се смята за напълно развита. През последните 12 месеца проверките зачестиха в сравнение с предходния период. В резултат на мониторинга през 2008 г. и след консултации със съдилища понастоящем се подготвят законодателни изменения в АПК и във вторичното законодателство за съдебните такси.

От август 2008 г. мониторингът на новия *Граждански процесуален кодекс (ГПК)* се осъществява въз основа на нови критерии¹⁰. От тогава инспекторатът към Министерството на правосъдието е извършил 19 проверки. В направените от него основни констатации фигурира и непоследователност при процедурните стандарти. България докладва, че са предприети коригиращи действия на равнище съдилища. Поискани бяха две тълкувателни решения на Върховния касационен съд в сферата на гражданското право. Към настоящия момент новият ГПК все още не е постигнал очакваните съществени ползи за ефикасността и бързината на протичане на съдебните производства. Като основна слабост се посочва бавното и неефективно изпълнение на съдебните разпореждания, по-специално на разпорежданията за плащания. През май 2009 г. бе приет Закон за изменение на Гражданския процесуален кодекс. Целта на измененията е да се подобри изпълнението на съдебните решения и да се предвиди възможност за ново разглеждане на граждански дела вследствие на решения на Европейския съд по правата на човека. Необходимо е ефектът от тези изменения върху прозрачността, бързината и ефикасността на съдебните производства да се следи отблизо. В допълнение, България трябва спешно да осигури електронното публикуване на всички съдебни решения, като надлежно спазва правилата за защита на данните и личния живот (вж. по-горе). Тъй като публикуването на съдебните решения продължава да бъде откъслечно и несъгласувано, е трудно да се установи наличието на непоследователна съдебна практика и да се внесе касационна жалба по гражданскоправни въпроси. Следователно ползата от касацията като средство за стимулиране на последователна юриспруденция в случай на противоречива съдебна практика продължава да бъде ограничена.

След приемането на новия проект на *Закона за нормативните актове* се очаква да се подобри общото качество на законотворческия процес посредством една-единствена кодификация на различните етапи от законодателния процес и ясни правила за прозрачност и обществен дебят. Въвеждането на предварителна и последваща оценка на въздействието на законодателството може да се смята за положителна стъпка по отношение на предвидимостта на законите и качеството на обществения дебят. Оценка на въздействието на този закон трябва да се направи при прилагането му.

съдилища за цялата 2008 г., а други мониторингови проверки бяха насочени към конкретни съдебни райони и съдилища, определени въз основа на критерии за риска.

¹⁰

Новият Граждански процесуален кодекс влезе в сила през март 2008 г.

3. 3-ти индикативен показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година

През последните 12 месеца Висшият съдебен съвет (ВСС) играе все по-конструктивна роля, като прие анализа на Комисията на основните слабости на съдебния процес в България, и показва дейно и конструктивно отношение при предприемането на действия във връзка със забавянията на значими дела. ВСС състави списък с препоръки за увеличаване на бързината, с която се разглеждат *делата от голям обществен интерес*. Тези препоръки са изготвени въз основа на анализ на около 50 значими дела, които са забавени с цел да изтече срокът на давност и да се избегне издаването на съдебно решение. В анализа на съвета се обръща внимание на сериозни процедурни забавяния и се предлага да се извършат широкообхватни законодателни изменения (например да се въведе регистрацията по местоживееене), както и съществени промени от организационен и административен характер. Отчетено бе, че вследствие на препоръките на ВСС по конкретни дела, 7 дела вече са приключени. ВСС създаде механизъм за докладване със съответните административни ръководители на съдилищата във връзка с конкретните дела, които се разглеждат. Законодателният орган трябва бързо да предприеме по-нататъшни действия във връзка с правните препоръки на ВСС и да направи оценка на цялостното въздействие на неговите организационни и административни препоръки за бързината на протичане на делата в съда.

Същевременно съветът все още не е приел ясна програма в подкрепа на реформите. Той трябва да използва по-дейно правомощията си във всички области, в които са необходими спешни действия. Това се отнася, по-специално, до назначаването на висши магистрати и преразглеждането на системата за оценяване на магистратите, при които все още се наблюдават слабости. До средата на юни Висшият съдебен съвет проведе 48 процедури на подбор сред българските магистрати за *назначаване на високопоставени длъжности* от общо 150-те свободни места за високопоставени позиции, които са на разположение тази година. Четири решения за назначаване предизвикаха публични критики. И в четирите случая медиите и гражданското общество обявиха, че професионалните резултати на успешно представилите се кандидати се характеризират с пристрастни решения и влияние и че Висшият съдебен съвет не е обърнал достатъчно внимание на тези елементи и не е обосновал достатъчно решението си за назначаване. В тези случаи бе заявено, че се проявява пристрастност и че липсва обективност и прозрачност. За напредъка на съдебната реформа в България, както и за създаването на обществено доверие в съдебната власт, е важно висококвалифицираните ръководители на съдилища с безспорна репутация да се назначават по безпристрастен и обективен начин. Прилаганите от Висшия съдебен съвет стандарти за прозрачност и професионализъм трябва да бъдат преразгледани. По-конкретно, трябва да се обръща внимание на становището на инспектората към ВСС и на резултатите от неговите проверки, а ВСС трябва да има достъп за извършване на справки до личното досие на кандидатите при подготовката и в деня на приемане на решението за назначаване¹¹. Освен това във всички случаи решенията за назначаване

¹¹ Понастоящем докладите на инспектората не се вземат системно под внимание — било то положително или отрицателно — в решенията на ВСС за назначаване. Това се обяснява с равнопоставено третиране, тъй като не всички български съдилища са били проверени (3 от петте апелативни района в България). Личното досие на кандидата не е физически налично във

трябва да бъдат обективно обосновани съгласно установената методика¹² и съветът трябва да се придържа към високите си стандарти за прозрачност и публична информация¹³.

Системата за *годишно оценяване на магистратите* е в процес на преразглеждане. За тази цел бе сформирана работна група за изменение на съответното вторично законодателство. Предстоящото преразглеждане на реда за оценяване трябва да гарантира по-обективно и справедливо оценяване на магистратите въз основа на реалната им работа, отколкото преди¹⁴. Констатациите от проверките, извършвани от инспектората към ВСС, трябва да се вземат под внимание по подходящ начин при преразглеждането на реда за оценяване¹⁵.

На 20 май бе приет единен *Кодекс за етично поведение* за всички магистрати. Кодексът бе приет въз основа на предложение, което бе представено от работна група, включваща представители на професионални асоциации. Кодексът за етично поведение обхваща изпълнението на професионалните задължения и поведението в личния живот. Той ще бъде използван за основа при дисциплинарни разследвания и санкции.

България все още не е представила *анализ на въздействието на съдебната реформа*. Предприетите досега мерки за реформа на съдебната власт все още не са променили критичното отношение на гражданите към съдебната власт, както стана ясно от неотдавнашно проучване, направено от гражданското общество¹⁶.

С измененията в Закона за съдебната власт България обяви, че е приела различен концептуален подход по отношение на създаването на *единна информационна система за борба с престъпността*. На ВСС бе възложено цялостното координиране на тази система в рамките на съдебната власт и интегрирането на базите данни на различните институции, които трябва да бъдат свързани помежду си. Висшият съдебен съвет

ВСС, когато се взема решение за назначаване. Това решение се взема преди всичко въз основа на оценката на работата, изготвена от местна комисия за оценяване.

¹² Одобренията от ВСС методика съдържа десет критерия за подбор на кандидатите в три основни области на квалификация: професионална квалификация, бизнес квалификация и морал.

¹³ ВСС е въвел високи стандарти за прозрачност при този процес на назначаване: всички заседания могат да бъдат следени изцяло посредством видео връзка в отделна стая и досиетата на кандидатите трябва да бъдат публично достъпни на уебсайта на ВСС. При проверка на място обаче не бе възможно да се открие публикувана информация за процедурите за подбор, както бе посочено на уебсайта на съвета.

¹⁴ Комисията бе уведомена за два конкретни случая като примери за значителни разминавания между годишните доклади за оценяване и професионалните резултати на магистратите. В единия случай при годишното оценяване не е било взето предвид доказателство за лошо управление (оправдаване вследствие на изгубване на материални доказателства и на съдебно досие по дело за убийство), а във втория случай допусната сериозна съдебна грешка не се е отразила на годишния доклад за оценяване.

¹⁵ Понастоящем констатациите на инспектората се вписват едва до 5 % в годишното оценяване на работата на магистратите. Те все още не се вписват изцяло в личните досиета.

¹⁶ По искане на Министерството на правосъдието неправителствена организация представи анализ на правителствената програма за осъществяване на съдебната реформа, който ще допринесе за изготвянето на нова стратегия за съдебната власт за периода 2009—2013 г. В анализа се заключава, че предприетите досега мерки за реформа на съдебната власт все още не са отстранили основните недостатъци на системата, които са осезаеми за гражданите, като трудния достъп и бавните производства. Също така в анализа се посочва, че съдебната реформа и борбата с корупцията са тясно свързани помежду си в сфери като ефикасност и прозрачност на съдебната власт и механизми за контрол: затова двете могат да напредват единствено ако се извършват заедно.

трябва да гарантира, че се спазва законовото изискване за публикуване на всички решения на съдилищата по лесен за използване начин и трябва да състави план с конкретни цели и срокове за развитието на информационните технологии в съдебната власт, по-специално за създаването на единна система за борба с престъпността, което се координира от ВСС.

4. 4-ти ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ПРОВЕЖДАНЕ И ДОКЛАДВАНЕ ЗА ПРОФЕСИОНАЛНИ И БЕЗПРИСТРАСТНИ РАЗСЛЕДВАНИЯ ПО ОБВИНЕНИЯ В КОРУПЦИЯ НА ВИСОКО РАВНИЩЕ. ДОКЛАДВАНЕ ЗА ВЪТРЕШНИ ПРОВЕРКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ЗА ОГЛАСЯВАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО НА ВИСОКОПОСТАВЕНИ ДЛЪЖНОСТНИ ЛИЦА

Въпреки че успешното реструктуриране на прокурорските служби, разследващи *измами със средства от ЕС*, показва, че при наличието на политическа воля може да се постигне напредък, през последните 12 месеца капацитетът на правоприлагащите органи за справяне с *корупцията по високите етажи* като цяло не бе увеличен. В Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс продължават да са налице сериозни недостатъци и само по няколко съдебни дела бе постигнат значителен напредък. През август 2008 г. България реструктурира съдебното преследване по дела за измами със средства от ЕС: под надзора на централен екип за мониторинг към Върховната касационна прокуратура (ВКП) бяха сформирани пет съвместни екипа в София и провинцията, като всеки екип е свързан със специално определен прокурор във всеки район. Най-важният екип бе създаден в Софийска градска прокуратура. Екипът в София се състои от 6 прокурори, 10 дознатели и 10 следователи, които работят в един офис с общи досиета и обща информационна система. В ДАНС и Държавен фонд „Земеделие“ бяха определени лица за контакт. Също така има оперативни полицаи, които оказват съдействие на дознателите. В края на май бяха образувани 516 дела за измами със средства от ЕС и започнаха 86 *проверки* и 136 досъдебни производства. Дело може да бъде образувано на всяко равнище от ВКП или от местен съвместен екип. Местните прокурори докладват за делата на ВКП, която осъществява мониторинга и координирането, а местната прокуратура поема цялата отговорност за оперативните решения. В София бяха регистрирани 60 дела и бе започнато досъдебно производство по 30 дела.

Софийска градска прокуратура образува седем досъдебни производства *ex-officio* въз основа на информация в медиите. Повечето дела бяха образувани въз основа на информация, предоставена от OLAF. В хода на дискусиите стана ясно, че прокуратурата действа най-вече реактивно и, например, не разследва участието на държавни служители в схеми за измами въпреки предадените от OLAF ясни данни за това.

Според някои прокурори на *административно равнище* обикновено не се осъществява ефективен контрол, чрез който може да се предотврати извършването на измама, а подадените от администрацията сигнали са с ниско качество. Липсата на подходящи процедури за административен контрол допринася за свръхнатовареността на съдебната система.

Като цяло изглежда, че в резултат на реструктурирането на прокуратурата във връзка със съдебното преследване на измами със средства от ЕС бе установена ефикасна организация с централен съвместен екип и местни екипи във всеки район. От есента на

2008 г. броят на разследваните случаи и на регистрираните повдигнати обвинения нарасна значително. В края на юни съдът се произнесе по *емблематично дело* за корупция. При други важни дела продължават да се отчитат процедурни забавяния и бавен напредък¹⁷. Същевременно преструктурирането на съдебното преследване на измами със средства от ЕС не бе приложено в други сфери, които се занимават със случаи на корупция и измами. То не се подкрепя от общия процес на реформа на правоприлагането в България, който бе стартиран в началото на 2008 г. със създаването на Държавна агенция „Национална сигурност“ и реформата на полицията, тъй като този процес продължава и все още не е консолидиран.

През последните 12 месеца специфичната *правна среда* за борба с измамите и корупцията по високите етажи се подобри. Това се дължи на забраната за размяна на земя, увеличаването на наказанието за измами със средства от ЕС, установяването на наказателна отговорност за юридическите лица по дела за измами¹⁸, новото законодателство за финансиране на политическите партии¹⁹ и, по-специално, приемането на новия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Все още обаче е прекалено рано да се направи оценка на въздействието на новоприетото законодателство.

Комисията смята, че предотвратяването на конфликта на интереси е основно изискване, за да се защитят финансовите интереси на ЕС, и важен превантивен елемент в борбата с измамите и корупцията. В края на март българското правителство поиска от Комисията насоки във връзка със *Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси*. В този контекст Комисията посочи, че според нея определението на „конфликт на интереси“ в закона трябва да бъде по-широко, за да обхване политически, икономически или друг общ интерес²⁰. Освен това Комисията изрази безпокойство за ефективното прилагане на закона, за което е необходима подходяща стандартизирана методика за оценка на риска и контролиране на декларациите за конфликт на интереси, които се подават съгласно закона. Някои от повдигнатите от Комисията въпроси бяха взети под внимание при ревизирането на закона, но липсват разпоредби, гарантиращи неговото ефективно и равнопоставено прилагане. За децентрализираното прилагане на закона са необходими достатъчен капацитет и функционална независимост на контролните органи. За да се гарантира ефективното прилагане на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси и да се направи оценка на неговото въздействие, България трябва да изготви насоки за прилагане и да изработи подходяща централна система за докладване.

¹⁷ Бившият директор на софийското топлофикационно дружество „Топлофикация“ Валентин Димитров бе осъден през юни. При делата за измами срещу бившия директор на Държавен фонд „Земеделие“ Асен Друмев и срещу бившия директор на Национална агенция „Пътна инфраструктура“ Веселин Георгиев се отчитат различни процедурни забавяния и напредъкът е бавен. Делото за измами по САПАРД срещу Марио Николов бе спряно и ограниченията за пътуване срещу всички обвиняеми бяха отменени, след като адвокатът на един от обвиняемите внесе кандидатурата на своя клиент за депутат в парламента.

¹⁸ С въвеждането на наказателна отговорност за юридическите лица по дела за измами България изпълнява Европейската конвенция за защита на финансовите интереси на ЕС.

¹⁹ При преразглеждането на Закона за политическите партии на 13 януари 2009 г. държавната субсидия за политическите партии бе увеличена два пъти; те вече не могат да приемат анонимни дарения. Размерът на даренията от правни субекти и физически лица е ограничен до 10 000 BGN годишно.

²⁰ Това определение на конфликта на интереси се основава на член 52, параграф 2 от Финансовия регламент на ЕО.

За ефективната защита срещу измами и корупция е нужно да се извърши *хоризонтален преглед на законодателството*, като целта е да се подобри капацитетът за прилагане на властите и да се намалят възможностите за измами и корупция. Първата поредица от полезни законови изменения бяха обсъдени на публична среща в началото на февруари. България трябва да предприеме действия по тези предложения и да продължи да включва публичните органи и гражданското общество в публичните консултации с оглед да се подобрят правоприлагането и предотвратяването на корупцията²¹. По-специално, следва да се разгледа възможността за въвеждане на забрана за плащания в брой в някои сфери като недвижимите имоти и за вписване на договорите за заем в данъчните декларации. Както бе отчетено по-рано, законодателните изменения доведоха до ефективно намаляване на прозрачността за собствеността на активите на дружествата, тъй като съгласно Закона за търговския регистър вече не се изисква да се вписват промените при придобиването и прехвърлянето на акции след първото вписване. Това намаляване на прозрачността се отразява отрицателно на финансовите разследвания. Неотдавнашното приемане на Закон за амнистия, който обхваща злоупотребата със служебно положение, изпраща противоречиви политически сигнали.

Прилагането на закона не може да бъде поверено единствено на съдебните органи. За да се постигне значителен напредък както в прилагането, така и в предотвратяването на измамите и корупцията, е важно България да *подобри капацитета на различните органи за административен контрол* и да настоява тези органи да предприемат дейни мерки. Това трябва да бъде направено за контролните органи, които управляват средства от ЕС, като Държавен фонд „Земеделие“ и Национална агенция „Пътна инфраструктура“, както и за всички други държавни органи, изпълняващи важни контролни функции, като Сметната палата, Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“. Както Комисията отчете по-рано, недостатъчният капацитет на Сметната палата, например, продължава да възпрепятства ефективните проверки по декларациите за имуществото и ефективния контрол върху финансите на политическите партии²². Националната агенция за приходите не е подготвена да оценява пазарната стойност на недвижимите имоти в рамките на разследване за изпиране на пари чрез прехвърляне на недвижими имоти с изкуствено завишени цени. В действителност такива проверки не се извършват системно вследствие на анализ на рисковете. За да се постигне устойчив напредък в предотвратяването на корупцията, е необходимо да се засили прилагането на законодателството и да се дадат правомощия за действие и достатъчно ресурси на административните органи от основно значение

²¹ На срещата на Гражданския консултативен съвет и заместник министър-председателя Пругчиева в началото на февруари бяха предложени за обсъждане изменения в 13 законови акта. Целта на измененията е да се подобри мярката за ограничаване и борба с корупцията и организираната престъпност. Част от тях бяха изготвени от представители на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Промените засягат по-конкретно Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс, Търговския закон, Закона за обществените поръчки, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Закона за задълженията и договорите, Закона за данъците върху доходите на физическите лица, Кодекса на труда, Закона за фискалните устройства, Закона за данък върху добавената стойност, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за кредитните институции и Закона за концесиите.

²² Освен това в правилата, регламентиращи декларациите за имуществото, съществуват редица недостатъци, например не е необходимо да се декларират произведения на изкуството и бижута; трябва да се посочи само общият размер на банковите активи, като не се изисква подробна информация за размера и сметките. Същевременно глобите за неизпълнение на задължението за подаване на декларация за имуществото не са достатъчно възпиращи.

като Сметната палата и Националната агенция за приходите, които да бъдат придружени от твърди мерки на политическо равнище.

5. 5-ти ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ВЗЕМАНЕ НА ПО-НАТАТЪШНИ МЕРКИ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА, ОСОБЕНО ПО ГРАНИЦИТЕ И В МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

През последните 12 месеца България взе редица *превантивни мерки*. Сред тях са модернизиране на информационното оборудване в 28-те регионални служби на Националната агенция за приходите, чрез което ще се даде възможност за по-сложни и по-ефикасни проверки, преразглеждане на закона за образованието, за да се намалят възможностите за корупция в училищата и университетите, създаване на медицински инспекторат към Министерството на здравеопазването и въвеждане на системата „единен фиш“ на 10 от 11-те сухопътни гранични контролно-пропускателни пункта, благодарение на което размерът на събраните такси се увеличи значително²³. Резултатите от тези мерки трябва да бъдат измерени в бъдеще.

Същевременно България предприе стъпки за укрепване на *комисията за борба с корупцията* към Министерския съвет. Понастоящем председател на комисията е заместник министър-председателят, който координира действията за борба с корупцията на централно равнище. Комисията участва също така в подготвянето на нова стратегия за борба с корупцията въз основа на анализ на преразглеждането на съществуващата стратегия и консултации със заинтересованите страни, сред които и неправителствени организации. Генералният инспекторат на комисията за борба с корупцията към Министерския съвет координира, оказва техническо подпомагане и контролира работата на инспекторатите към отрасловите министерства. Освен това с подпомагане от ЕС бе създаден централен уебсайт за подаване на сигнали за престъпления за корупция. Сайтът дава възможност да се подават жалби срещу всички държавни институции и да се проверява статусът на жалбата на по-късен етап. Нямаше качествени данни, за да се извърши оценка на действията, предприети във връзка с получените сигнали. Следва да се отбележи, че не се предприемат действия по анонимни сигнали.

Все още обаче не са предприети ефективни превантивни действия в уязвими сектори като здравеопазването и образованието, нито пък на местно равнище. За да се постигне системен напредък при отстраняването на възможностите за корупция в уязвими сектори като здравеопазването и образованието и в местното управление, е необходимо да се увеличи броят на служителите в генералния инспекторат и в различните инспекторати към министерствата и агенциите и да се приложи по-деен подход²⁴. Следователно на политическо равнище трябва да се обсъди възможността за увеличаване на капацитета на инспекторатите и те да бъдат упълномощени законово и политически да заемат по-дейна позиция за идентифициране и намаляване на сферите, в които има риск от корупция. Следвайки направените през октомври 2008 г.

²³ През юли българските власти обявиха, че системата „единен фиш“ няма да се използва за регистрирани в ЕС автомобили на граничен контролно-пропускателен пункт „Калотина“ от 1 юли и на граничен контролно-пропускателен пункт „Капитан Андреево“ от 15 юли, за да се намалят забавянията на границата.

²⁴ Генералният инспекторат към Министерския съвет има петима служители, а инспекторите в отрасловите министерства се състоят обикновено от един или двама души.

препоръки в рамките на финансиран от ЕС проект за борба с корупцията, генералният инспекторат трябва да дава, въз основа на оценки за риска, системни насоки относно идентифицирането на уязвимите места и изготвянето на коригиращи мерки и тяхното прилагане на инспекторатите на различните административни служби и на 28-те местни служби на централния инспекторат. Дейността на 28-те областни обществени съвета за борба с корупцията, които бяха сформирани на местно равнище, следва да бъде засилена в сътрудничество с гражданското общество. Трябва да се разгледа възможността за укрепване на законовите правомощия и административния капацитет на генералния инспекторат, като това укрепване следва да бъде съпътствано от строг мониторинг и оценка на въздействието на предприетите от Министерския съвет мерки, която да бъде извършвана в сътрудничество с гражданското общество.

Международните оценки от Световната банка и Transparency International показаха слаб напредък по отношение на възприятието на корупцията в България²⁵. Подадени бяха няколко сигнала за купуване на гласове на изборите за Европейския парламент и на парламентарните избори през юли, въпреки че гражданското общество предприе кампания за предотвратяването на тази практика; прокуратурата започна няколко разследвания *ex-officio*²⁶.

През януари 2009 г. българският парламент прие закон, с който се забранява размяната на земя. Размените на земя обаче продължиха и дори се ускориха до деня, в който законът влезе в сила.

6. 6-ТИ ИНДИКАТИВЕН ПОКАЗАТЕЛ: ПРИЛАГАНЕ НА СТРАТЕГИЯ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ, КОЯТО СЕ СЪСРЕДОТОЧАВА ВЪРХУ ТЕЖКИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ, КАКТО И ВЪРХУ СИСТЕМНОТО КОНФИСКУВАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО НА ПРЕСТЪПНИЦИТЕ. ДОКЛАДВАНЕ ЗА НОВИ И ТЕКУЩИ РАЗСЛЕДВАНИЯ, ПОВДИГНАТИ ОБВИНЕНИЯ И ПРИСЪДИ В ТЕЗИ ОБЛАСТИ

Вследствие на доклада на Комисията от юли 2008 г. България реструктурира съдебното преследване на организираната престъпност и промени подхода в тази област. За разлика от реструктурирането на съдебното преследване на измами със средства на ЕС, по отношение на организираната престъпност не бяха създадени *постоянни съвместни екипи*. Съществува един постоянен екип, който осъществява координирането между различните участващи органи, а съдебното преследване по отделните случаи се извършва от екипи, сформирани на *ad-hoc* основа. България обяснява непостоянния характер на съвместните екипи за преследване на организираната престъпност със сложните и променящи се изисквания при разследванията, нуждата да се изпита надеждността на служителите и евентуални притеснения за тяхната сигурност. Оперативната информация се разменя на централно, а не на местно равнище, за да се запази нейната поверителност. Също така обаче беше посочено, че този начин на организиране трябва да бъде заменен от постоянна структура през следващите месеци, за да се запази сегашният устрем за действия. В

²⁵ Според TI 76 % от анкетираните българи смятат предприетите от правителството мерки за неефективни.

²⁶ Няколко неправителствени организации сформираха коалиция; асоциацията на работодателите предложи награда за разкриването на случаи на купуване на гласове.

бъдеще трябва също така да бъдат въведени подходящи мерки за сигурност и защита на служителите.

Структурната промяна в организацията е съчетана с *адаптиране на методиката* на съдебното преследване в борбата с организираната престъпност. За разлика от предишната практика, от септември 2008 г. съдебното преследване е насочено към ограничен брой значими случаи, които вече са известни на правоприлагането. Членовете на тези групи се разследват за извършени наскоро престъпления, за които има ясни доказателства. Благодарение на това производство ще бъдат постигнати ефективни присъди посредством производството за решаване на делото със споразумение и използването на съкратеното съдебно следствие, след като подсъдимият направи признания, като по този начин ще се избегне дълъг процес, който може да завърши без присъда²⁷. След като първата присъда бъде приведена в действие, съдебното преследване за други престъпления, като изпиране на пари, и вторите присъди ще бъдат улеснени. България докладва, че структурните промени и промените в методиката при съдебното преследване са довели до по-динамични разследвания, създали са взаимно доверие между институциите и първите резултати вече са налице. В резултат на използването на съкратено съдебно следствие и на производството за решаване на делото със споразумение България докладва, че досега са били осъдени 36 членове на групи на организираната престъпност във връзка с делата срещу Веселин и Христо Данови и срещу Димитър Желязков („Митьо Очите“)²⁸. Първите резултати от тази прагматична стратегия са обнадеждаващи. Успехът ѝ обаче ще зависи от това дали първите присъди за относително леки престъпления ще бъдат последвани от присъди за по-тежки престъпления, където съгласно закона не може да се използва производството за решаване на делото със споразумение (например при убийство) или обществото по-трудно ще приеме използването на това производство. В допълнение на това понастоящем тази методика се използва само при малко на брой дела. Освен това решението на прокурора да използва производството за решаване на делото със споразумение следва да се основава на задълбочен анализ, а не да бъде в резултат на състоянието на правната система. В крайна сметка съдебните органи трябва да решават

²⁷ При съкратеното съдебно следствие се изисква присъда под минималното наказание, определено в закона за съответното престъпление. Съкратеното съдебно следствие може да се използва, ако всички подсъдими по делото направят признания и се съгласят да се откажат от упражняването на някои свои права, например изслушването на свидетели. Използването на това производство позволява продължителността на съдебния процес да се сведе до минимум в замяна на договорена и следователно относително лека присъда.

²⁸ България докладва за следните издадени присъди. В делото срещу Веселин и Христо Данови бяха издадени 19 присъди. Веселин Данов бе осъден на три години лишаване от свобода, а Христо Данов — на една година, като и в двата случая бе използвано договорено с прокуратурата производство за решаване на делото със споразумение; 13 членове на тази престъпна група бяха осъдени на между 1 и 3 години лишаване от свобода. Освен това бяха повдигнати обвинения срещу водача на групата Иван Славков и четирима други членове. Общо 12 присъди бяха под законовия минимум (съкратено съдебно следствие), а 7 бяха над законовия минимум. По делото срещу Димитър Желязков („Митьо Очите“) бяха произнесени присъди срещу 17 души, като самият Димитър Желязков бе осъден на 4 години и 6 месеца, а 16 други членове на групата получиха присъди между 1 и 5 години. Общо 12 присъди по това дело бяха под законовия минимум (съкратено съдебно следствие), а 5 бяха над законовия минимум. Според общите данни, предоставени за цялата територия на България, от 2006 г. насам присъдите са нараснали три пъти. През 2008 г. бяха отчетени 183 присъди за членство в организирана престъпна група и 345 повдигнати обвинения. До 2006 г. не бяха регистрирани никакви присъди, през 2006 г. бяха произнесени 28 присъди, през 2007 г. бяха произнесени 52 присъди за лишаване от свобода и 11 оправдателни решения. Не бе възможно да се направи качествен анализ на предоставените общи данни.

всички дела за организирана престъпност в България по ефикасен начин, включително по-старите и висящите дела.

Съдебната практика в областта на организираната престъпност трябва да бъде засилена. Важен елемент при съдебните действия срещу организираната престъпност е системното съдебно преследване на случаите на изпиране на пари. България все още не преследва изпирането на пари независимо от основното (или първоначалното) престъпление въпреки решение на Върховния касационен съд²⁹, което подкрепя тази практика. Отбелязано бе, че по принцип съдилищата изискват доказателства за изпиране на пари и за първоначално престъпление, както и доказателство за пряка връзка, което е трудно да се докаже на практика. Поради това прокуратурата често решава да започне съдебно преследване за избягване на данъци или други престъпления, които е по-лесно да се докажат, отколкото изпирането на пари. Системното преследване на изпирането на пари, независимо от първоначалното престъпление, следва да бъде насърчавано като най-добра практика в България, тъй като се подкрепя от съдебната практика на Върховния съд.

От средата на 2008 г. напредъкът на *Комисията по конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД)*, значително се подобри. Между 1 април 2008 г. и 7 май 2009 г. съдът е предприел действия по над 130 искания на КУИППД за замразяване на имущество, а 75 мотивирани предложения на КУИППД за конфискуване на имущество са били изпратени на съда. Само по три случая на конфискуване обаче има взети решения от съдилищата на последна инстанция³⁰. Същевременно правната рамка за конфискуването на активи и за финансовите разследвания продължава да бъде неподходяща: своевременното замразяване на имущество по дела за организирана престъпност има важен възпиращ ефект. За да се постигне този ефект, замразяването на имуществото трябва да се извършва възможно най-рано и в най-голямата възможна степен. Настоящата правна рамка и съдебна практика в България не изпълняват нито едно от тези изисквания: замразява се твърде малко имущество и твърде късно. Въпреки че, както изглежда, приложимата правна рамка дава възможност имуществото да се замразява, когато започне официално разследване, например за изпиране на пари, замразяването се извършва едва след няколко месеца в досъдебната фаза или в момента на повдигане на обвинение. По този начин замразяването губи по-голямата част от оперативния си ефект. Освен това правните ограничения не позволяват да се замразява имущество на лица, които не са законово обвързани (например служители, приятели, бизнес партньори), и на членове на семейството, ако те могат да докажат, че са закупили имуществото. Същевременно

²⁹ Решение № 34 от 10 март 2009 г.

³⁰ Между 1 април 2008 г. и 7 май 2009 г. КУИППД е образувала 178 производства за идентифициране на имущество, придобито от престъпна дейност, което представлява нетно увеличение с 83 % в сравнение с 97-те дела, образувани между май 2007 г. и май 2008 г. През същия период КУИППД е внесла в съда 130 мотивирани становища за замразяване на имущество на обща стойност 97,9 млн. BGN, което е увеличение с 53 % като стойност и с 47 % като брой дела. Що се отнася до конфискуването на имущество, от 1 април 2008 г. до 7 май 2009 г. са образувани 75 дела на стойност 62 млн. BGN, което представлява увеличение със 102 % като брой дела и с 419 % като стойност в сравнение с предходните 12 месеца. Съдилища от първа инстанция са взели решения по две дела за конфискуване през юни 2008 г. и по 18 такива дела през май 2009 г., понастоящем присъдите по 3 дела са станали ефективни и е конфискувано имущество на стойност 700 000 BGN. По последните две дела съдът от последна инстанция е взел решение, че конфискуването може да се извърши независимо от първоначалното престъпление.

престъпниците прехвърлят средства, като предпочитат да използват такива канали. Законите 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 всички партии³¹.

Правилно насочените разследвания *ex-officio* на *необяснимо забогатяване* могат да бъдат начална точка за разследване на данъчни измами, изпиране на пари и други престъпления, които са свързани с организираната престъпност. В България обаче се извършват твърде малко такива разследвания. Като цяло, съдебното преследване действа по конкретни сигнали от органите за административен контрол. Получените такива сигнали обаче са твърде малко, тъй като органите за административен контрол не са достатъчно дейни или пък не разполагат с достатъчен капацитет, като Сметната палата³². България трябва да улесни разследванията на необяснимо забогатяване, като въведе законово изискване за вписване на активните и пасивните заеми в данъчната декларация.

Отделът за финансово разузнаване към ДАНС — бившето независимо Бюро за финансово разузнаване към Министерството на финансите — постигна задоволителни резултати при докладването за *подозрителни финансови операции*. Повечето банки и небанкови институции изпълняват изискването за докладване. Продължава да се смята, че при операциите с пари в брой има най-голям риск от изпиране на пари и организирана престъпност, особено когато става въпрос за прехвърляне на недвижими имоти. Ставайки част от ДАНС, отделът за финансово разузнаване изгуби капацитета си за извършване на проверки на място. Тази важна празнота в закона трябва да бъде спешно запълнена.

Като цяло, продължават да са налице *слабости в съдебната практика* както в досъдебната, така и в съдебната фаза, като важни дела биват забавяни или спирани. Слабостите, които са от особено значение за съдебното преследване на случаи на организирана престъпност в досъдебната фаза, се отнасят до допустимостта на доказателства, ефективната защита на свидетели и нуждата от по-специализирано оборудване и умения. Слабостите на съдебната практика в съдебната фаза са свързани с

³¹ Основните притеснения на комисията са свързани с липсата на собствени правомощия за разследване, поради което е невъзможно тя да образува дела *ex-officio*, ограниченото определение в член 4 („свързани лица“), съгласно което може да бъде конфискувано само имущество, прехвърлено на съпрузи, роднини по възходяща линия и малолетни деца, но не и имущество, закупено от тях (често с парите на лицето, за което се прави проверка). Комисията не може да замразява имущество, което е прехвърлено на лица, които не са законово обвързани, или на зависими лица (например приятели, служители). Тези ограничителни правила сериозно застрашават ефикасната работа на КУИППД и дават възможност лицето, за което се прави проверка, да избегне относително лесно конфискуването на имущество. Минималната стойност на имуществото за образуване на дело от КУИППД (около 30 000 EUR) е много висока за българските стандарти и не отговаря на икономическата реалност. Прагът следва да бъде занижен. Освен това няма ясни правни насоки за метода, който следва да се използва за оценяване на имуществото. Следователно подсъдимите често оспорват стойността на имуществото, което принуждава КУИППД да поиска да бъде направена скъпа външна експертиза.

³² По едно конкретно дело („Олигарх“) прокуратурата започна разследвания на необяснимо забогатяване въз основа на информация във вестник за 100 автомобила „Бентли“, регистрирани в България. Въз основа на данните за регистрациите, предоставени от органа по пътищата, бяха извършени претърсвания в покрайнините на София, вследствие на които бяха образувани 10 дела за изпиране на пари.

дълги забавяния на дела по формални причини, като посочваните от подсъдимите доводи представляват очевидна злоупотреба, но могат да бъдат обосновани съгласно Наказателно-процесуалния кодекс³³.

Реформата на правоприлагащите органи, които се занимават с тежки престъпления, все още не е консолидирана. Както бе отбелязано в индикативен показател 4, все още не е достигнат пълният капацитет на новосформираната криминална полиция и на новата разследваща полиция. Все още са налице законови противоречия в правомощията на ДАНС, както и припокриване в разделението на правомощията между ДАНС и полицията. Държавите-членки докладват за постоянни слабости в сътрудничеството с българските правоприлагащи органи, като например във връзка с поверителността на разследванията и оказването на съдействие по случаи, в които са замесени влиятелни личности. Към настоящия момент реформата на правоприлагането продължава, като все още не е довела до по-голяма ефикасност на разследването и досъдебната фаза.

³³

Няколко важни дела бяха спрени и подсъдимите бяха освободени, тъй като се кандидатираха за парламентарните избори на 5 юли. Тези лица продължават да бъдат на свобода въпреки неуспешното си представяне на изборите.