



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

НЕОФИЦИАЛЕН ПРЕВОД

Брюксел, 22.1.2014 г.
SWD(2014) 36 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА: Технически доклад

придружаващ документа

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{COM(2014) 36 окончателен}

BG

BG

Показатели за напредък, на които България следва да обърне специално внимание, съгласно Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България при постигането на специфични цели в областите съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност.¹

Показател 1: Приемане на изменения в Конституцията, с които да се премахнат всички неясноти по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система;

Показател 2: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов граждански процесуален кодекс. Докладване на въздействието на тези нови закони и на наказателния и административно-процесуалния кодекс, най-вече върху досъдебното производство;

Показател 3: Продължаване на реформата на съдебната система с цел повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и ежегодно публикуване на резултатите;

Показател 4: Провеждане и докладване за професионални, надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване на вътрешни проверки в публичните институции и огласяване на имуществото на висшите държавни служители;

Показател 5: Предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в рамките на местното самоуправление;

Показател 6: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, при която основното внимание да е насочено към тежките престъпления, прането на пари, както и към системно конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и продължаващи разследвания, повдигнати обвинения и влезли в сила присъди в тези области.

¹ Предишните доклади по МСП са налични на адрес: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_en.htm

I ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият технически доклад представя информацията и данните, които Комисията е използвала като основа за своя анализ. Тази информация е събрана от най-различни източници. От въвеждането на МСП Комисията е посветила значително внимание на събирането на информация и задълбочаването на своите познания за България. Тя използва комбинация от непосредствен диалог с ключови събеседници, присъствие в представителството на Комисията и знания и опит на експерти от други държави членки. Освен това тя разполага с благоприятни позиции поради тясното сътрудничество с различни ключови български съдебни и правителствени органи, които са източници на подробни и целенасочени отговори на поредица от въпросници. Настоящият технически доклад представя в обобщен вид основните събития от публикуването на последния доклад през м. юли на 2012 г. насам.

II НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

2.1 Висш съдебен съвет (ВСС)

2.1.1. Номиниране и избор на ВСС

В качеството си на независим правителствен орган на съдебната власт Висшият съдебен съвет (ВСС) играе ключова роля в осигуряването на водачество и управление на съдебната система в България. Новоизбраният ВСС започна своя мандат на 3 октомври 2012 г. Неговите членове са избрани в съответствие с ревизираната процедура, приета през м. юни 2012 г. и подложена на задълбочено обсъждане в доклада за МСП от м. юли.² В доклада от 2012 г. се отбелязва, че новата процедура съдържа потенциал за по-добра прозрачност, но се посочва, че тази възможност не е била използвана за въвеждане на преки избори за съдебен съвет.³

Прилагането на новите правила, изглежда, потвърждава впечатлението за положително, но ограничено развитие. Номинирането на 11 члена от квотата на Парламента през м. септември 2012 г. е извършено съгласно новата процедура.⁴ Това позволява публикуване на обща информация за кандидатите, предавано на живо обществено изслушване в Парламента и възможност гражданското общество да задава въпроси. Също така група неправителствени организации изготвя списък със седем възможни кандидати за номинация, но той не бива възприет. Същите НПО официално представят и обширен списък с въпроси, които да бъдат зададени на кандидатите, като само някои от тях са повдигнати по време на изслушванията.

Изборът на 11-те члена на съдебния съвет⁵ е проведен съгласно изборната система от предварително номинирани на местно равнище делегати. По това време са изразени редица опасения дали събранията на местно равнище за избор на делегати се провеждат с достатъчно ясни правила за гласуване и преброяване на гласовете. Освен това се отбелязва, че много от избраните делегати са административни ръководители или заместници на такива.⁶ В отговор на опасенията относно първия тур на гласуването група съдии

² COM (2012) 411 окончателен, стр. 10-11 относно отказа на България да проведе преки избори за ВСС.

³ Следващият ВСС трябва да бъде избран въз основа на този принцип.

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

⁵ Представляващи съдии, прокурори и следователи.

⁶ Български институт за правни инициативи, оценка на назначенията в съдебната власт и в Конституционния съд, 17

разработва правила за провеждане на окончателното гласуване по време на заседанието на делегатите. Тези правила, предлагащи повече прозрачност, впоследствие са избрани от Главния прокурор за избора на прокурори за ВСС. Въпреки че изменените правила и процедури, използвани при избора на нов ВСС, довеждат до засилено обществено участие, обхватът на повдигнатите въпроси, свързани с почтеността и професионалните способности на кандидатите, остава ограничен.

2.1.2. Достижения на Висшия съдебен съвет

Определянето на ВСС под новата му структура е завършено в края на м. октомври 2012 г. ВСС определи броя на приоритетните области в своята работа, включващи преодоляване на неравномерното натоварване на магистратите, организиране на конкурси за назначаване на магистрати (при натрупано значително изоставане, завещано от предишния ВСС (вж. по-долу)), подобряване на критериите за оценка на магистратите и установяване на по-обективна дисциплинарна практика (различната степен на напредък по тези приоритети се разисква по-долу). Заявено е и намерение да се реформира съдебната карта, включително да се предвидят промени в структурата на съдебните органи, които да позволят закриването или сливането на твърде слабо натоварените съдилища и прокуратури.

ВСС започна предприемането мерки за регулиране на работното натоварване чрез оптимизиране на свободните места в цялата страна – чрез анулиране на вакантни длъжности в слабо натоварени съдилища, прокуратури и следствени органи и откриване на нови такива за съдии и прокурори в съдилища и прокуратури със значително и много голямо натоварване (вж. по-долу). ВСС съобщава, че е постигнато намаляване на работното натоварване на магистратите в най-заетите органи, въпреки че това натоварване продължава да е много по-високо от средното равнище за страната.⁷

Специализираната комисия на ВСС по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт предложи методика за провеждане на емпирично изследване за оценка тежестта на различните видове дела, както и методика за оценка на работното натоварване на съдиите – и двете одобрени от ВСС. Изследването ще се основава на времето, което съдиите и прокурорите прекарват за провеждане на изслушвания, обработване на документацията и вземане на решение по делото. То ще се използва за определяне броя на съдиите и прокурорите, които са необходими в дадена юрисдикция. Първите резултати от въпросниците от изследването се очакват в началото на 2014 г., а процесът по определяне на норма за работното натоварване се очаква да завърши до м. септември 2014 г.

На 1 октомври 2013 г. същата комисия прие проект за критерии за реструктуриране на съдебната карта на България и преразпределяне на длъжностните лица и бюджетните ресурси. ВСС разработва и правила по чл. 194 от Закона за съдебната власт относно командироването на съдиите.

Взаимоотношения с гражданското общество

През м. декември 2012 г. ВСС създаде Граждански съвет, съставен от НПО и

декември 2012 г.

⁷ Например, работното натоварване на един съдия в Софийски районен съд се е понижило от 102,55 изслушвания по дела месечно на 88,54, съответно от 63,17 приключени дела на 54,54. Във Варненски районен съд понижението е от 81,52 на 66,54 дела месечно на магистрат; в Софийски градски съд понижението е от 38,72 дела на 36,10 дела.

професионални организации на магистратите, който да подпомага ВСС при определянето на неговите стратегии за реформи и осъществяването на наблюдение върху тяхното изпълнение. Дневният ред и решенията на Съвета са публикувани на уебсайта на ВСС в обособен раздел. Всички вътрешни актове на ВСС, които служат за основа на реформите, подлежат на обсъждане в Гражданския съвет преди тяхното приемане, въпреки че някои от участниците са изразили съмнение доколко имат реална възможност да оказват влияние върху процеса. Към настоящия момент общо 17 организации участват в Гражданския съвет, който е провел общо 9 заседания от своето създаване. Една НПО се е оттеглила от участие в Съвета, посочвайки липсата на сътрудничество като причина за оттеглянето си.⁸

2.2 Независимост на съдебната власт

2.2.1 Назначения и повишения

Повишенията в съдебната власт се организират и решават от ВСС. Общо 35 конкурса за магистратски длъжности на всички равнища посредством начално назначение, прехвърляне и повишение са проведени до края на м. октомври 2013 г. за общо 335 позиции. ВСС посочва, че от м. януари до м. юни 2013 г. са изготвени повече от 10 анализа, показващи възможностите за преместване на вакантни позиции от органи, които работят под капацитета си, към органи, които са претоварени, и за запълване на позициите посредством конкурс.⁹

Един от основните недостатъци, посочен в няколко последователни доклада по МСП, се отнася до слабостите на системата за оценяване.¹⁰ ВСС изготви нов проект за Методика за оценяване през м. октомври, който ще бъде поставен за обсъждане пред органите на съдебната власт и Гражданския съвет. ВСС се стреми да въведе по-точна и последователна система за оценяване.

В същото време резултатите от ключови процедури за назначаване, особено такива за високи магистратски длъжности, продължават да бъдат източник на противоречия. Фактът, че медиите и наблюдателите са в състояние да предскажат назначенията с голяма точност месеци преди самата процедура, хвърля сянка на съмнение върху степента на реална конкуренция. В допълнение, за успешите кандидати често може да се установи, че имат лични или други връзки, което подкопава доверието в процеса. В някои случаи политически фигури правят публични изказвания в полза на назначението на конкретни личности за постове в съдебната власт, което понякога принуждава кандидата публично да отрича съществуването на такава връзка.

Конституционен съд

Въпреки че, строго погледнато, Конституционният съд не е част от съдебната власт, той играе ключова роля за гарантиране върховенството на закона и зачитане на конституционните норми. Когато Парламентът трябваше да определи кандидатури за две от местата в Конституционния съд през м. септември 2012 г., той прие правила, подобни на

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

⁹ ВСС посочва, че 141 вакантни позиции в съдебната власт – в съдилищата, прокуратурите и следствените служби, които не са били претоварени, са били анулирани, а съответно 88 нови позиции за съдии са били открити в претоварени съдилища и такива със средно ниво на натоварване, както и 53 позиции в претоварени прокуратури.

¹⁰ Технически доклад SWD(2012) 232 окончателен, стр. 12-13.

тези в процедурата за избор на парламентарната квота за ВСС. Направени бяха четири номинации за две позиции. Две от номинациите почти веднага станаха обект на яростна критика, в единия случай заради предполагаема липса на професионален опит, а в другия – заради наличие на данни за проблеми с почтеността. За тези проблеми е известна Комисията по правни въпроси към Парламента, но изглежда те така и не са били включени в изслушванията.

Решението на Парламента да избере двамата кандидати, които предизвикаха толкова остри критики, доведе до незабавна критична реакция на национално и международно равнище.¹¹ Комисията, наред с други участници, подчерта нуждата от щателни проверки на обвиненията за корупция, търговия с влияние и конфликт на интереси, както и на слабостите в този случай. Второто изслушване пред Парламента постигна незначителен напредък относно преодоляването на обвиненията. С появяването в медиите на по-нататъшни разкрития премиерът и президентът призоваха кандидата да се оттегли, но депутатите защитиха своето решение. В деня за полагане на клетвата, българският президент напусна церемонията в знак на протест срещу встъпването в длъжност на кандидата, като посочи, че е получил информация от прокуратурата относно разследване спрямо кандидата, датиращо от 2010 г.¹² В резултат на това председателят на Конституционния съд прекрати церемонията.

Парламентът започна втора процедура за попълване на вакантната позиция за съда. Този път се яви един кандидат за мястото, но отново се появиха обвинения за финансови нередности. Парламентът проведе само формална проверка на декларациите за притежавано имущество и конфликт на интереси, вместо да извърши щателна проверка на верността им. Прокуратурата обяви, че ще започне разследване, но по-късно в съда името на кандидата бе изчистено от връзки с каквито и да било нередности.

Главен прокурор

В своя доклад по МСП от м. юли 2012 г. Комисията отбелязва, че предстоящия избор на главен прокурор ще бъде особено подходяща възможност да се даде добър пример за „прозрачен, конкурентен процес, основан на критериите почтеност и ефективност”.¹³ Главният прокурор се избира от Висшия съдебен съвет. Приети са нови правила преди избора от м. декември 2012 г.

За първи път участие в процедурата взеха повече от един кандидати. Всеки от тримата кандидати представи своя концепция за реформите в прокуратурата; и тримата притежават стабилен професионален опит. Въпреки това процедурата отново стана обект на противоречия, първо, относно степента, до която ВСС е разгледала обвиненията за възможно укриване на данъци от страна на един от кандидатите, и второ, във връзка с промените в процедурата, въведени в последния момент.¹⁴

¹¹ Европейската комисия на 30 октомври и, след гласуването, на 31 октомври изрази своята загриженост, че на сигналите за възможни проблеми с почтеността не е обърнато достатъчно внимание при изслушването пред Парламента, подчертавайки изключителната значимост на високите стандарти за професионализъм и почтеност.

¹² Прокуратурата не посочи какъв е статусът на разследването и дали са предприети действия по въпроса от 2010 г. насам.

¹³ COM (2012) 411 окончателен, стр. 21.

¹⁴ Процедурата предизвика реакция от страна на Съюза на съдиите в България, който постави под съмнение нейното съответствие с разпоредбите на Конституцията. http://www.judgesbg.org/images/Statement_Prosecutor_SJC-27Dec2012-EN.pdf

В доклада от 2012 г. Инспекторатът се оценява като важна институционална стъпка напред въпреки липсата на последователно стратегическо насочване.¹⁵ Инспекторатът продължи провеждането на поредица проверки през последната година (вж. по-долу), но работата му се възпрепятства от обстоятелството, че позицията Главен инспектор не беше съвременно заета в края на 2012 г.¹⁶ Фактът, че това забавяне, изглежда, е било породено от трудността да се постигне парламентарно мнозинство, подсилва опасенията, че назначението няма да бъде направено чрез прозрачна и основана на заслуги процедура. На 18 декември 2013 г. Комисията по правни въпроси към Народното събрание най-накрая обяви срок за номиниране на кандидати за поста, но срокът (27 декември) бе много кратък и предизвика критики от страна на Съюза на съдиите в България.¹⁷ В крайна сметка само един кандидат бе предложен в рамките на срока, което предизвика допълнителни протести сред независимите наблюдатели.¹⁸

2.2.2 Политически критики за съдебни решения

В доклада по МСП на Комисията от м. юли 2012 г. се посочва, че независимостта е поставена под въпрос след поредица от директни политически критики спрямо отделни съдии.¹⁹ В доклада се споменава примера с освобождаването на президента на Съюза на съдиите, както и факта, че ВСС не е предприел ясни действия за защита на независимостта на съдебната власт. Конкретният съдия, за когото в този случай става дума, успешно е обжалвал освобождаването си и е възстановен на длъжност като съдия, въпреки че все още остават висящи някои дисциплинарни производства. Друг високопрофилен пример е решението на Министерството на вътрешните работи да наименува полицейските операции на името на съдията, наложил мерките за задържане на арестуваните заподозрени. Тази практика е прекратена от Министерството на вътрешните работи през втората половина на 2013 г.

2.2.3 Разпределение на делата

Изглежда, че обществената представа за независимостта на съдебната власт продължава да бъде ниска.²⁰ В различни периоди, предизвикващи обществен дебат дела са хвърляли светлина върху избора на случаи от страна на полицията, във фазата на разследване и в съдебната фаза. Могат обаче да се предприемат стъпки за затрудняване и намаляване на възможностите за оказване на влияние върху системата. Прозрачността, ясните процедури и последователния подход към закона и практиката – всички тези елементи поставят в центъра на вниманието нередностите и несъответствията, за които вече се дължи обяснение. В този контекст въпросът с разпределянето на делата е добил както

¹⁵ СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 7.

¹⁶ Главният инспектор се избира с мнозинство от 2/3 в Народното събрание за 5 години. Мандатът на Главния инспектор продължи до края на 2012 г., но до избирането на нов Главен инспектор, изпълняващият длъжността продължи да заема поста до м. октомври 2013 г., когато официално подаде оставка.

¹⁷ В отворено писмо, отправено до Народното събрание, на 26 декември 2013 г. Съюзът на съдиите в България апелира да бъдат разкрити причините, които налагат определяне на толкова кратък краен срок. Към тази дата все още не беше излъчена нито една номинация.

Вж. http://www.judgesbg.org/images/BJA_General_Inspector_26_dec_2013_EN.pdf

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

¹⁹ СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 6.

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

символично, така и практическо значение.

Системата за случайно разпределение на делата в съдилищата е базирана на ИТ софтуер, който е акредитиран и разработен от ВСС. Възлагането на делата на случаен принцип е установено в България и формира част от правната уредба на процедурите при всички съдебни дела. То не е единственият фактор, който трябва да се вземе под внимание при разпределянето на делата – осигуряването на съпоставимо работно натоварване между съдиите и използването на предимствата на специализациите също са важни елементи. Съществува обаче известна опасност системата да е отворена към манипулация и това е подчертавано от наблюдатели като сериозен повод за притеснения.²¹ През м. март 2013 г. ВСС, заедно с Инспектората и представители на НПО, извършва съвместни проверки за спазване принципа на случайно разпределение на делата във Върховния административен съд, Върховния касационен съд и Софийски градски съд. Докладът обаче бе забавен от ВСС и Съветът не успя да постигне съгласие относно заключенията с участващите НПО.

Няколко аспекта на българската система за случайно разпределение на делата са обект на критики. Проверките, извършени в трите съдилища, показват, че използвания софтуер може да е податлив на неупълномощено свързване, независимо дали в първоначалната фаза на разпределение, или на по-късен етап чрез манипулиране на архива. Ограничаването на случайното разпределение до съдията-докладчик, докато останалата част от съдебния състав зависи от преценката на административния ръководител на съда, подкопава ефективността на случайното разпределение в съдилищата, където по правило делата се разглеждат от съдийски състав, като например във Върховния административен съд. В допълнение към това, изглежда, че няма единен протокол за начина, по който системата като цяло е интегрирана в административните процедури, например даване на възможност на страните по съдебния спор да проверяват прилагането на системата за възлагане на случаен принцип.²²

Висшият съдебен съвет обяснява пред Комисията през м. ноември 2013 г., че планира да отбележи напредък в тази област на два етапа. Първият етап ще бъде адаптиране на съществуващия софтуер така, че при всяко активиране на разпределението да се изпраща копие, в реално време, до централно хранилище в Съвета. Това би позволило запазване на следа за всяко използване на системата.²³ Вторият етап ще бъде част от проекта за електронно правосъдие, с единна система, разработена до края на 2014 г. Съветът е преценил, че най-вероятно не би имало достатъчно време за консултации с външни експерти за първия етап, но това е предвидено за втория етап. Успоредно с това Съветът ще разработва общовалидна методика, която да гарантира, че системата се използва по един и същи начин във всички съдилища и прокуратури.

III ПРАВНА УРЕДБА

3.1. Наказателен кодекс

Преразглеждането на българския Наказателен кодекс е било предмет на повтарящи се

²¹ За допълнителен контекст, вж. например Преглед на реформата в съдебната система 2013 г. на Българския институт за правни инициативи (http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf), стр. 84.

²² По време на мисия през м. септември 2013 г. Комисията видя влязъл в сила протокол в Пловдив, който беше ясен и прозрачен, но не се използваше в цялата страна.

²³ Една форма на злоупотреба, цитирана в миналото, е че системата се активира няколко пъти, докато се появи „правилния резултат“.

препоръки в докладите по МСП.²⁴ Нов Наказателен кодекс се подготвя от 2010 г. насам. В своя доклад по МСП от 2012 г., Комисията препоръчва да се определи цел за завършване на работата по новия Наказателен кодекс и той да влезе в практическа употреба. През 2013 г. се работи по нов проект за Наказателен кодекс²⁵, а в края на годината Министерството на правосъдието публикува проектозакон, който да послужи за основа на обществени консултации. Българското правителство прие проекта и той ще бъде разгледан от Парламента на 15 януари 2014 г.

Проектът за нов Наказателен кодекс има за цел да модернизира наказателноправната система, включително чрез обхващане на нови престъпления в области като тероризъм, както и чрез преориентиране към алтернативни наказания, различни от лишаване от свобода, за относително дребни престъпления. Освен това новият проект е по-силно фокусиран върху борбата с организираната престъпност. Както вече сме посочвали, целта е да се обърне внимание на препоръките на Експертната комисия към Съвета на Европа за оценка на мерките срещу прането на пари и финансирането на тероризма. При някои елементи си личи ползата от получените от международните експерти съвети. Новият закон може също да разреши някои от недостатъците и слабостите на съществуващия закон, установени от българската прокуратура (вж. по-долу).²⁶

3.2. Закон за съдебната власт

В момента се подготвят изменения в Закона за съдебната власт. Новият закон предвижда въвеждане на електронното правосъдие в цялата съдебна система. Той ще представлява продължение на работата на ВСС за въвеждане на понятията „разумна натовареност” и „индивидуална натовареност”. За тази цел ще бъде въведено задължение за административните ръководители да изготвят годишен индивидуален статистически отчет за работното натоварване на всеки магистрат и да представят тези отчети пред ВСС. Последните 3 години следва да се вземат предвид при оценката на представянето, осигуряването на стимули и дисциплинарната отговорност на магистратите.

Освен това новият закон обръща внимание на въпроса за конкурсите за позиции в съдебната власт. Те следва да бъдат организирани по по-регулярен начин. В случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или на позиции в тези органи, ВСС следва да открива съответните позиции в различни органи от съдебната система, от същото равнище и по възможност в същата апелативна област, и следва да преназначава служителите без конкурс.

²⁴ Вж. например Технически доклад SWD(2012) 232 окончателен, стр. 9.

²⁵ Прегледът на Общата част на първоначалния проект за нов Наказателен кодекс беше завършен в края на 2012 г. 19 глави от Специалната част на първоначалния проект за нов НК бяха подложени на разглеждане и обсъждане от началото на 2013 г. до м. май 2013 г. При новото правителство бяха обособени допълнителни работни групи, които да продължат работата.

²⁶ Според българските власти, проектът за нов Наказателен кодекс предлага редица нови решения на важни въпроси, свързани с наказателното право. Те застъпват становището, че структурата му е била подобрена с цел по-добра организация на нормите и улесняване на систематичното им разбиране и тълкуване от страна на правоохранителните органи. Разпоредбите на новия проект очевидно имат за цел да се ускори процедурите за задържане на извършителите на престъпления. Проектозаконът за първи път помества правна дефиниция за „съучастие” и има за цел да модернизира концепцията за рецидивизъм. Има информация, че правилата за отнемане на незаконно придобито имущество също са изменени в съответствие с поетите международни ангажименти. Разпоредбите относно ускорените процедури също са изменени, като обявената цел е увеличаване на стимула за обвиняемите да сътрудничат на разследващите служби. Други аспекти предизвикаха критики във връзка с възникването на потенциални ограничения пред НПО и разследващата журналистика.

По отношение на дисциплинарните процедури ще бъде задължително както хората, чиито длъжности са преместени, така и тези, на които се налагат дисциплинарни санкции, да бъдат изслушвани от ВСС. Дисциплинарният състав не следва да прави изводи във вреда на лицето, което е изправено пред дисциплинарно наказание, ако на въпросния магистрат не е предоставена възможност за изслушване. Според новия Закон за съдебната власт административните ръководители следва два пъти годишно да предоставят на ВСС информация относно неизпълнението на сроковете за обявяване на решения и мотиви.

IV ХОД НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

4.1. Стратегия за осъществяване на съдебната реформа

4.1.1. Актуализация на стратегията от 2010 г. за съдебна реформа

След изборите от м. май 2013 г. новият министър на правосъдието започна процедура за преглед на състоянието на нещата и актуализация на съществуващата стратегия за съдебна реформа в България. Актуализираната стратегия е в процес на изготвяне въз основа на постъпили предложения от страна на независими НПО, които са били помолени да формулират актуализиран набор от приоритети и цели за следващите години. Новата стратегия следва да покрива широк спектър от въпроси, включително човешки ресурси, управление на работното натоварване, брой и разположение на съдилищата, прокуратурите и следствените служби (съдебна карта). Следва да се разгледа и ролята на административните ръководители, почтеността и дисциплинарните процедури, взаимодействието между прокуратурата и други институции по време на досъдебната фаза, алтернативни методи за разрешаване на спорове, както и използването на експерти. Стратегията ще бъде приета през 2014 г. след консултация със съответните заинтересовани страни.

Въпреки че промените в общата правна уредба в някои случаи могат да бъдат необходими за гарантиране на устойчивостта и ефективността на съдебните реформи, редица въпроси имат по-скоро организационно или управленско естество, в смисъл, че те не зависят от новото законодателство и могат да бъдат разрешени в контекста на съществуващите правни норми. В краткосрочен план напредъкът по тези проблемни въпроси до голяма степен се намира в ръцете на Висшия съдебен съвет, предвид на широките му правомощия по отношение на организацията на съдебната система, включително цялостното управление на човешките ресурси, подбора, оценката и повишението на съдиите и прокурорите, както и решаването на въпроси, свързани с почтеността и предприемането на дисциплинарни мерки. В тези области предишните доклади по МСП установяват редица въпроси, които трябва да бъдат решени.

4.1.2. Функционален преглед и план за действие на прокуратурата

Прокуратурите играят централна роля в съдебния процес. В своя доклад от м. юли 2012 г. Комисията препоръчва новият Главен прокурор, който предстоеше да бъде избран през есента на 2012 г., да получи мандат да реформира прокуратурата въз основа на независима функционална проверка.²⁷ Подобна проверка на структурата, процедурите и организацията на работата на прокуратурата е извършена и представена от новия Главен прокурор през м. юли 2013 г. Проверката е предназначена да предостави изчерпателен и задълбочен преглед

²⁷ СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 20.

и да очертае редица конкретни недостатъци в съществуващите прокурорски структури.

В отговор на функционалната проверка е активиран план за действие за реформиране на прокуратурите, обхващащ 18-месечен период: от м. септември 2013 до м. март 2015 г. Планът за действие е предложен от Главния прокурор и одобрен от Висшия съдебен съвет през м. юли 2013 г.²⁸ Като цяло той е съобразен с предизвикателствата, установени при функционалната проверка, и предвижда цялостна реформа на услугите, което ще осигури пътна карта за бъдещи действия.

Една от характеристиките на проверката е, че тя установява както силните, така и слабите страни. Положителните практики в прокуратурата включват надзор над качеството на разследването и факта, че прокурорите се приемат за добре запознати със съществуващата съдебна практика. Прокурорите активно участват в съдебните производства на първа, апелативна и касационна инстанция. Слабостите на процедурно ниво включват наличието на дълъг период от момента на извършване на престъплението до образуването на наказателно производство, което затруднява събирането на доказателства.

От гледна точка на управлението проверката изтъкна сериозни опасения относно структурата на централната прокуратура. Сътрудничеството между различните сектори беше посочено като проблем, като всеки отдел работи само върху престъпления в рамките на собствената му компетентност, без да се търси общ резултат. Налице са съществени различия между работното натоварване при различните прокуратури, с неправилно разпределение на ресурсите.

Примери за предвидените мерки включват: вътрешно реструктуриране на централната прокуратура, Националната следствена служба (НСС) и администрацията на Главния прокурор, както и оптимизиране на структурата на местните прокуратури (включително на броя на военните прокуратури, който се предлага да бъде намален от 5 на 3). Това ще бъде допълнено от рационализация на броя на служителите в прокуратурите с цел изравняване на работното натоварване, подобряване на оценката и дисциплинарите процедури за прокурорите и подобряване на обучението. Също така планът за действие предвижда преглед на вътрешните и междуинституционалните правила, по-добро използване на ИКТ, мерки за подобряване на способността на прокуратурата за ръководене на разследвания, включително чрез укрепване на достъпа до вътрешни експертизи, както и стъпки за подобряване на външната комуникация. Планът за действие включва и подробен график за изпълнение на различните мерки, предвидени преди крайния срок: 1 март 2015 г.²⁹

Вече са стартирани няколко мерки, свързани с реструктуриране на администрацията на Главния прокурор и военните прокуратури, както и създаване на специализирано звено за разследване на обвинения в корупция срещу магистрати. Реорганизирането на администрацията на Главния прокурор включва намаляване на броя на ръководните постове и обща организационна рационализация. Проблемът с разпокъсването ще бъде разрешен чрез организиране на обслужването на по-големи звена. За да се запази възможността за специализация, могат да бъдат създадени специални екипи за

²⁸ Изглежда, че тези решения не са направени обществено достояние, въпреки че Главният прокурор посочи конкретни елементи в скорошно съобщение до медиите.

²⁹ Някои от инициативите, предвидени в плана за действие на Главния прокурор, ще изискват решения на политическо равнище (бюджетни средства, съдебна карта, процесуално законодателство) или ще трябва да бъдат координирани с други органи (полицията и др.). Въпреки това има други, които са с по-организационно/управленско естество и попадат в рамките на дискреционната компетентност на Главния прокурор и Висшия съдебен съвет.

разпределяне на делата на най-подходящите прокурори.

Ролята на Инспектората към ВКП също ще се промени, за да се гарантира ясно разделение, от една страна, между проверките и етичността, като това ще бъде в центъра на вниманието на Инспектората, и от друга страна, въпросите от наказателноправно естество, които вече няма да бъдат в рамките на неговите отговорности. По-рано Инспекторатът обслужва и предварителните разследвания за случаите, когато са налице доказателства за престъпления, извършени от магистрати. След провеждане на разследване от инспектората на Прокуратурата във връзка с разследвания за корупция спрямо магистрати, неговият ръководител е освободен от длъжност, доколкото е известно поради липса на правилно управление на делата и незавършване на открити дисциплинарни производства, които по последна информация продължават да са в ход. Установено е, че са налице голям брой започнати разследвания без видими заключения и са изразени опасения за неправомерно оказване на натиск върху магистрати. Разследването на магистрати вече ще се извършва от съвместен екип от прокурори и длъжностни лица от Държавната агенция за национална сигурност (вж. по-долу).

4.2 Почтеност в съдебната власт

Обезпечаването на почтеност, отчетност и независимост на съдебната власт е основната цел на съдебната реформа. Тази цел може да бъде преследвана на много равнища и чрез широк набор от средства. В частност предишни доклади по МСП подчертават важността на ефективните правила за оценка и повишение на магистратите въз основа на техните заслуги, добре функциониращи и непредубедени дисциплинарни процедури за откриване и разрешаване на нередности по безпристрастен начин, и прибягване към системата за наказателно правораздаване веднага щом бъде заподозряно престъпно поведение.³⁰ Както бе споменато по-горе, редица ключови процедури за назначение са показали, че разрешаването на въпроси, свързани с почтеността, продължава да бъде предизвикателство за участващите институции.

4.2.1. Ново звено за разследване на магистрати, свързано с прокуратурата и ДАНС

През м. октомври 2013 г. беше създадено ново междуведомствено звено, съставено от служители на прокуратурата и на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС), което да разследва престъпления, извършени от магистрати. Новото звено се оглавява от прокурор от Върховната касационна прокуратура и включва участие от ДАНС и Софийска градска прокуратура. Всички случаи или сигнали, свързани с предполагаеми престъпления от страна на прокурори, съдии и следователи, ще бъдат пренасочвани към това звено. Разследванията ще се водят от прокурори, подпомагани от следователи от ДАНС. Екипите ще продължават да функционират през целия ход на съдебното производство, за да се гарантират необходимите последващи действия и подкрепа за прокуратурата.

Новият подход е предназначен да подобри ефективността на разследванията, като даде възможност на прокуратурата да поддържа по-високо ниво на поверителност при подготовката на делата. Информационните канали ще бъдат скъсени, за да бъде избегнато изтичането на информация, т.е. ситуация, при която заподозреният магистрат по един или друг начин бива предупреден за подготвящото се разследване. Подобно изтичане на информация може да има сериозни последствия за разследващите служители, тъй като така те могат да дадат на обекта на разследването време да прекъсне подозираната дейност и с

³⁰ Последно: СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 6.

това да направи по-трудно събирането на доказателства. Все още е твърде рано за достъп до данни относно въздействието на новото звено. Нужно е да се обърне внимание върху гарантиране на отчетността на новата структура, като се има предвид участието на ДАНС.

4.2.2. Инспекторат към Висшия съдебен съвет

Важен елемент от съдебната реформа в България е създаването през 2007 г. на Инспекторат към Висшия съдебен съвет. На Инспектората са предоставени правомощия да разследва всички органи на съдебната власт, включително съдилища, прокуратури и следствени служби.

През периода от м. юни 2012 до м. септември 2013 г. инспекторатът е провел разследвания по наказателни производства в 22 окръжни и районни съдилища, както и по граждански и административни дела в 30 такива съдилища. В допълнение на това са разследвани 29 районни и окръжни прокуратури. Инспекторатът е провел разследвания на СГС, ВАС и ВКП за проверка на системата за разпределение на делата на случаен принцип. В резултат от проверките, Инспекторатът е издал препоръки до административните ръководители или ВСС за коригиране на несъответствията или евентуални дисциплинарни мерки.

Действайки или служебно, или по сигнали от граждани, държавните органи или други правни субекти, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет изглежда има широка свобода на преценка при осъществяването на проверките си. Въпреки това досегашният опит показва, че Инспекторатът възприема формален подход спрямо проверките, а не такъв, ориентиран към качеството. Например, Инспекторатът анализира статистиката за спазване на крайните срокове или проверява приложението на случайното разпределение на делата, но много рядко проверява качеството на преписките по делото или взема под внимание проблемите с разпределението на работното натоварване по някакъв систематичен начин. В резултат на това заключенията, направени от Инспектората в област като случайното разпределение, изглежда, не обръщат цялостно внимание на въпроса. В допълнение, като цяло Инспекторатът не се занимава с въпросите, свързани с почтеността или етичното поведение на магистратите, тъй като Инспекторатът смята, че тези въпроси попадат извън неговата компетентност. Тези фактори ограничават въздействието на Инспектората по отношение на справянето с по-широки недостатъци, засягащи съдебната система в България.

4.2.3. Дисциплинарни производства

Висшият съдебен съвет е компетентният орган за дисциплинарни производства спрямо съдиите и прокурорите. Дисциплинарните санкции варират от порицание, през намаляване на заплатата, до уволнение. Преглед на практиката показва, че най-голямата група дисциплинарни производства са образувани по искане от страна на административните ръководители (15 случая през 2013 г.). Инспекторатът към Висшия съдебен съвет може също така да отнася случаите за дисциплинарни мерки въз основа на собствените си проверки (8 случая през 2013 г.). Накрая, Главният прокурор и самият Висш съдебен съвет също могат да инициират дисциплинарни мерки (съответно 3 и 9 случая през 2013 г.).³¹

За да образува Висшият съдебен съвет дисциплинарно производство по собствена

³¹ България посочва в доклада си, че през периода от м. юли 2012 г. до м. септември 2013 г. ВСС е приел решения за налагане на санкции по 22 дисциплинарни дела, вариращи от порицание до уволнение, понижаване в длъжност и намаляване на възнаграждението.

инициатива, случаят трябва да бъде подкрепен от най-малко една пета от неговите членове (т.е. пет).³² Висшият съдебен съвет е създал практиката да следи електронните и печатните медии за истории, показващи неетично поведение от страна на магистрати. При установяване на такива истории, комисията по етика към Висшия съдебен съвет може да извърши проверка по собствена инициатива за установяване на евентуално нарушение на етичния кодекс или на други нормативни актове. Такива проверки могат след това да послужат като основа за инициране на дисциплинарно производство от страна на Висшия съдебен съвет.³³

Всички случаи се оценяват от тричленни дисциплинарни състави, състоящи се от членове на Висшия съдебен съвет (обвиненото лице има право да бъде изслушано и да подаде писмени показания), след което съставът представя своето становище пред пълния съвет. Пленумът на ВСС взема решение по предложението с обикновено мнозинство.³⁴ Ответникът може да обжалва пред Върховния административен съд (ВАС). В немалък процент от случаите дисциплинарни решения, взети от ВСС, биват отменяни от ВАС.³⁵

При преглед на съществуващите дисциплинарни дела за периода 2009-2013 г., заведени от Висшия съдебен съвет, се забелязва нивото на непоследователност в дисциплинарната практика в рамките на периода и показва, че проблемът е частично свързан с липсата на обективни стандарти за оценка на работното натоварване на различните органи на съдебната власт. Липсата на такива стандарти дава възможности за субективни решения във всеки отделен случай.³⁶

4.3 Ефективност на съдебната власт

Ефективността на съдебната власт обхваща нейната независимост, ефективност и качество. Ефективността на съдебното производство зависи от ефективното управление на различните организации, съставляващи съдебната система: съдилища, прокуратури и следствени служби. Като основен орган, отговарящ за съдебната система, Висшият съдебен съвет играе ключова роля при насърчаването на ефективност, което се отнася и до някои

³² Не е ясно дали за извършване на оценката се използват каквито и да било обективни критерии.

³³ Между м. юли 2012 и м. октомври 2013 г. комисията по етика към ВСС е прегледала 15 подобни истории. В 12 от случаите е стартирала разследване: 4 от случаите са прекратени след проверката, 2 от случаите все още са в процес на разглеждане, а по 6 от случаите са стартирани дисциплинарни производства. (ВСС, ноември 2013 г.)

³⁴ Според независими експерти процедурата, чрез която членовете на ВСС инициират и вземат решения по дисциплинарни дела, може да бъде поставена под въпрос във връзка с член 6 от ЕХПЧ, в който се изисква разделение между преследването и отсъждането. Следователно има изразена загриженост, че едни и същи членове на ВСС могат понякога да бъдат както в ролята на предлагащи дисциплинарни мерки, така и в ролята на вземащи решението за тяхното налагане. Друг повод за критики от страна на експертите е участието на прокурори при вземането на дисциплинарни решения, касаещи съдии, което може да подкопае независимостта на съдебната власт.

³⁵ По отношение на случаите на обжалване през 2012 г., три решения на ВСС са обжалвани пред ВАС (вкл. 2 случая на уволнение), в същото време 5 жалби са отхвърлени като неоснователни, а два от случаите все още не са решени към м. декември 2013 г. Броят на случаите на обжалване, свързани с решения на ВСС, е намалял от 10 през 2012 г. на 4 през 2013 г. От тези четири случая, при единия ВАС е отменил решението на ВСС, докато другите 3 (касаещи уволнения) все още са висящи.

³⁶ На този проблем също е обръщано внимание в предишни доклади по МСП, както и от страна на много независими наблюдатели. Вж. например Преглед на съдебната реформа 2013 г. на Българския институт за правни инициативи, в чието заключение се посочва: „необходимо е унифициране на дисциплинарната практика за едни и същи нарушения. Нейната изключителна разнородност и непоследователност в момента оставят впечатление за субективизъм.“ (стр. 78) Наблюдават се случаи на използване на дисциплинарни производства по привидно произволен и непропорционален начин, за който може да се твърди, че е насочен спрямо определени магистрати. Един ярък пример, широко отразен в медиите, е предложението за уволнение на Президента на Съюза на съдиите в България през 2012 г. въз основа на неспазване на срока за публикуване на мотивите за съдебни присъди по три дела (пак там, стр. 82).

негови членове в рамките на собствения му капацитет, по-специално Главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

4.3.1. Подбор, оценка и повишение

За назначаване на младши съдии има конкурси. В допълнение, съществува възможност за постъпване на служба, въз основа на входен изпит, за кандидати с известен брой години практически юридически опит. Последната процедура е обект на критики доколкото назначенията не изискват нито завършване на обучение в Националния институт на правосъдието, нито предишен опит в съда (например чрез завършване на стажантска програма като младши съдия). Това изглежда дава повод за скептично отношение към процедурата и по-специално към нейното прилагане за съдилищата от по-високите инстанции. Въпреки това възможността кандидати с различен експертен опит да навлизат в съдилищата принципно се приема за положителна, което се отнася и за промяната в процедурата, така че да включва формален входен изпит.

По отношение на повишенията, в началото на 2013 г. Висшият съдебен съвет възстановява практиката за отворени конкурси за постове в съдебната власт и освен това въвежда по-строги условия за командироване.³⁷ Като цяло може да се каже, че командироването се е използвало в мащаб, подкопаващ нормалните практики за оценка и повишение, като са били прехвърляни съдии на по-старши позиции без подходяща оценка и без ясно основание за ангажирането им.³⁸ Новите правила ще имат за цел да се ограничи заобикалянето на нормалните механизми за кариерно развитие на магистратите и да се въведат градивни практики за командироване на съдии само когато съдебният орган се затруднява с изпълнението на своите функции при обстоятелства, когато отсъства даден магистрат. Тъй като ЗСВ предвижда, че командироването е в рамките на изключителните правомощия на административните ръководители, ВСС не може да обяви новите правила за задължителни, но Съветът може да определи стандарти, които се очаква административните ръководители да спазват. Командировките следва да се вписват в Регистър на командированите магистрати, който да включва всички командировки, сроковете и причините, на които се основава решението на административния ръководител да командирова конкретен магистрат. Следва да се създаде втора част от регистъра, която да включва позицията, за която даден магистрат е командирован.

В областта на оценяването проблемът в миналото е била липсата на достатъчно ясни стандарти, което е довело до ситуация повечето магистрати да получават едни и същи много добри оценки и е направило оценяването безполезно като индикатор при определяне на повишенията. През есента на 2013 г. е изготвен и изпратен за становище до различни заинтересовани страни проект на унифицирана методика. Междувременно Висшият съдебен съвет е предприел някои непосредствени мерки, една от които е въвеждането на по-подробен количествен анализ от Комисията по предложенията и атестирането към ВСС за всяко дело въз основа на допълнителна справочна информация и документация за отделните магистрати.³⁹ Все още е твърде рано, за да се направи оценка на конкретните

³⁷ През двете години преди 2013 не са провеждани конкурси, в резултат на което постове са запълвани предимно посредством командироване.

³⁸ Принципно решенията относно командироването на магистратите се вземат изцяло по преценка на съответните ръководители на съдилищата и, при отсъствие на ясни критерии и процедура за командироването, по-рано е царяла неяснота относно вземането на решения за избора на магистрати за командироване и мястото, на което да бъдат изпратени. За дискусия по този въпрос, вж. *Преглед на съдебната реформа 2013* на Българския институт за правни инициативи (http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf) (стр. 24)

³⁹ За тази процедура се твърди, че е възникнала в резултат от големия брой отхвърлени повишения. Въпросите

резултати от тези стъпки.

4.3.2. Управление на работното натоварване и нова съдебна карта

Едно от основните предизвикателства, пред което е изправена българската съдебна система, е свързано с устойчивите различия в работното натоварване в различните съдилища. Прекомерното натоварване е неизбежна последица от забавянето на съдебния процес в големите съдилища, разположени в основните градове. Междувременно други съдилища – например военните съдилища, но също така и други съдилища в останалата част от страната – имат по-малко или дори в някои случаи съвсем минимално работно натоварване.⁴⁰ Дисбалансите отразяват част от трудностите при промяната на установени структури, тъй като се изискват трудни и непопулярни решения относно разпределението на постове между съдилищата и закриването на такива с недостатъчна натовареност.

В миналото е имало много ограничен напредък по този въпрос.⁴¹ Въпреки това новият Висш съдебен съвет, избран през есента на 2012 г., определи управлението на работното натоварване като приоритет и стартира редица мерки за справяне с проблема. В краткосрочен план основната мярка, приета от Висшия съдебен съвет, е да възстанови практиката за запълване на постове чрез отворени конкурси, както и да се пренасочат около 500 текущо свободни длъжности към съдилищата в съответствие с анализ на относителното работно натоварване.⁴² Процесът следва да бъде финализиран през 2014 г.

Преразпределението на 500-те свободни позиции е основано на прости анализ на относителното работно натоварване в отделните съдилища. Въпреки това в средносрочен план Висшият съдебен съвет има за цел да бъде в състояние да разпредели човешките ресурси в цялата страна по по-систематичен начин, въз основа на обективни критерии. Оттук произлиза и важността на извършваната в момента работа по разработване на методика, която да позволи сравнително справедливо и равномерно натоварване на магистратите и съдилищата в съответствие с общоприетата норма за натовареност.⁴³

Посочената дългосрочна амбиция е подкрепена от предложения за по-цялостна реформа на „съдебната карта“ на България (т.е. брой и разположение на съдилищата) за създаване на по-ефективна структура. Това е дългосрочна цел, тъй като подобни реформи предполагат по-широки законодателни промени и трябва да се основават на изчерпателен анализ.⁴⁴ При все това първата стъпка се очаква да бъде предприета през 2014 г. с реформа на военните съдилища, за които, изглежда, има консенсус, че съществуващите структури са

магистрати имат възможност да възразят, след което случаят се разглежда в заседание на Висшия съдебен съвет. От м. октомври 2012 до м. септември 2013 г. има 30 възражения, от които 15 са уважени от ВСС, последвани от подновена оценка от КПА, а 15 са отхвърлени.

⁴⁰ Прекомерното работно натоварване в някои съдилища не е проблем само за навременното придвижване на съдебните производства, но е възможно да играе и роля за отслабване на независимостта и безпристрастността на съдебната власт. Това е така, защото широко разпространената невъзможност за спазване на съществуващите крайни срокове на практика поставя съдиите в нарушение на професионалните им задължения, което създава опасност от предприемане на дисциплинарни мерки като средство за оказване на натиск върху магистратите. Тази опасност се увеличава в комбинация с липсата на последователност при налагане на гореспоменатите дисциплинарни мерки.

⁴¹ SWD (2012) 232 окончателен, стр. 14.

⁴² Това число включва повишенията и прехвърлянията между различни постове.

⁴³ Към настоящия момент е налична само информация за броя на делата в сравнение с броя на служителите и следователно при анализа на работното натоварване не се взема предвид нито нивото на сложност на делата, нито останалата работа, която се извършва от съдилищата. Нормата за работно натоварване има за цел да способства за преодоляване на тези недостатъци.

⁴⁴ България посочва това в подготвително изследване, което е в ход и следва да бъде завършено към края на 2014 г.

неоправдани, като се имат предвид скорошните намаления на числения състав на армията. Аналитичната работа вече е финализирана и решението се очаква през първото тримесечие на 2014 г. Реформата във военния съд ще бъде важен тест, при който ще бъде натрупан опит за по-нататъшните реформи в други съдилища, включително необходимостта от координация между реформите в съдилищата и прокуратурите.

4.3.3. Забавяне на съдебните производства

Един от продължаващите проблеми в България са честите забавяния при публикуването на мотивирани становища по делата. Подобни забавяния компрометират ефективността и прозрачността на съдебния процес и могат да подкопаят достъпа до правосъдие чрез затрудняване на възможностите за ефективно обжалване. Проблемът е неразривно свързан с въпросите относно работното натоварване, разисквани по-горе, но в краткосрочен план може да бъде решен чрез управленски мерки в отделните съдилища или чрез налагане на дисциплинарни мерки.

През 2013 г. Висшият съдебен съвет започна систематично да следи забавянията при съдебните производства въз основа на информация от Инспектората и от Министерството на правосъдието, както и да дава препоръки на тази основа до административните ръководители на съответните съдилища за разрешаване на проблемите.⁴⁵ По принцип административните ръководители са тези, които носят отговорността да следят забавянията при съдебните производства и да предприемат коригиращи действия.

Висшият съдебен съвет е организиран няколко общи събрания, за да насърчи диалога между различните заинтересовани органи относно забавянията при обработването на наказателните дела. В резултат на това е установена нуждата от допълнителни мерки, включително законодателни промени, за намаляване на формалностите при наказателните производства и регламентиране използването на съдебни експерти, обучение на магистрати в специализирани области като данъчни и корупционни престъпления, измами с фондовете на ЕС и др.⁴⁶

4.3.4. Използване на свидетели и експертизи

Системата за използване на експертни свидетели в България е предмет на силна регулация и така единствените експертни свидетели, които се допускат да говорят в съда в полза на прокуратурата по време на съдебната фаза, са тези, включени в официалния списък на съда. Въпреки че прокуратурата може да използва експерти за подпомагане на разследването в досъдебната фаза, те не могат да бъдат представяни като източник на допустими доказателства по време на съдебната фаза.

Възможността в подкрепа на делото да се представят експертни показания с добро качество е елемент от ключово значение за ефективното производство и въпросът с издаването на експертизи е повдиган като повод за притеснение. Квалификациите на експертните свидетели са особено уместни при дела за корупция, организирана престъпност и финансови престъпления, при които използването на счетоводна и икономическа експертиза добива решаващо значение за откриване и доказване на счетоводни нарушения, проследяване на финансови потоци, откриване на икономически

⁴⁵ Тази практика прилага една нова разпоредба в Закона за съдебната власт (чл. 60м), влязъл в сила през м. октомври 2012 г. Прегледите ще бъдат провеждани на всеки 6 месеца.

⁴⁶ Информация, получена от ВСС, м. ноември 2013 г.

връзки между дружества и частни лица и разкриване на крайния бенефициент на икономическите дейности.

Това също означава, че противно на процедурните правила в други държави членки, прокуратурата разполага с много ограничена свобода за избора на експерти и квалифицирани членове на различни обществени органи, способни да предложат експертно мнение на високо равнище, и те не могат да бъдат използвани от прокуратурата преди съда, освен в изключителни случаи, при които е необходим много специфичен вид експертно мнение, каквото не е налично в списъка на съда. Ограничените възможности за избор, в комбинация с ограничената наличност на финансови средства за прокурорско разследване и за възнаграждения на експертите, могат да поставят прокуратурата в неравностойно положение в сравнение със защитата.

Защита на свидетелите

Оттеглянето на свидетелски показания в резултат от външен натиск или в някои случаи убийство на свидетели се нарежда сред основните опасности при дела за организирана престъпна дейност. Следователно, като се вземе предвид българският контекст във връзка с организираната престъпност, защитата на свидетелите е от първостепенно значение. Трудностите при намирането на свидетели, които да дадат показания по дела за организирана престъпност, се смятат за един от факторите, възпрепятстващи ефективните действия при такива дела.⁴⁷

4.3.5. Последователност на съдебната практика

България трябва да уеднакви своята съдебна практика по граждански и наказателни дела. Противоречащите си законови разпоредби, произтичащи от процеса на законотворчество, нежеланието да се разчита на правно тълкувание от по-висши съдебни инстанции и предпочитанието към прилагане на правните разпоредби само в строго формалния им смисъл допринасят за проблема с непоследователната съдебна практика.⁴⁸

Някои ограничени организационни мерки са взети или насърчавани, за да се създаде основа за по-съгласувана правна практика. Например, по време на националната конференция от 4 октомври 2013 г., свикана от председателя на Върховния касационен съд (ВКС), бяха насърчени редица мерки за гарантиране на повече прозрачност и повече ефективност при съдебните производства. Мерките включват регионални конференции за преглед на съдебната практика, при което несъответствията между няколко окръга да могат да бъдат представени на вниманието на ВКС, както и укрепване на комуникационните служби на съдилищата, за да се гарантира по-широко публикуване на съдебните решения. През м. юни 2013 г. стана възможно да се извършва търсене сред съдебната практика на ВКС по референтни данни и параметри през публичния му уебсайт.

Прокуратурите също трябва да бъдат наясно със съществуващата съдебна практика и да се стремят да внасят в съдилищата дела, които са съобразени с нея. Като част от плана за действие за реформи в прокуратурата е предвидено да се създаде звено за аналитична съдебна и прокурорска практика към Прокуратурата. Ако разполага с достатъчен персонал, подобно звено може да допринесе значително за подобряване качеството на бъдещите дела.

⁴⁷ Вж. по-долу.

⁴⁸ Независими експерти, с които Комисията е провела консултации.

4.3.6. Електронно правосъдие

Електронното правосъдие е признато от Министерството на правосъдието като важен елемент за модернизация на българската съдебна система. Значителни усилия са необходими за надграждане на системите за управление на документи, така че да се предоставят ефективни решения за електронно правосъдие както на администрацията, така и на гражданите. Въпреки това се отбелязва известен напредък. Проект със съвместно финансиране от фондовете на ЕС⁴⁹ има за цел да подобри Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) и да интегрира съществуващите информационни системи в нея. Системата позволява проследяване в реално време на предприетите процесуални стъпки по делата, включително откриване и закриване на досъдебни производства, изготвяне на актове от прокурорите и следователите, съдебната фаза при всяко от трите нива на съдебната йерархия, прилагане и изпълнение на наказанията и анализ на производството. ЕИСПП ще предлага и унифицирани статистики за досегашната работа и взаимодействие между различните институции, за да могат по-лесно да се установяват проблемите и да се ускоряват процедурите. Системата е предвидена да бъде внедрена на няколко етапа и се очаква да бъде напълно функционална по някое време през 2014 г. В допълнение към това, друг проект, по който в момента се работи с подкрепата на Европейския социален фонд и с участието на Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд и Министерството на правосъдието, има за цел да въведе в експлоатация система 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 унифициран портал за електронно правосъдие.

4.3.7. Реформа на следствените служби

Според анализа на ВКП, Националната следствена служба (позицията „следователи“) има изключително ниско работно натоварване в сравнение с други следствени служби (средно само 0,4 дела годишно се завеждат пред един следовател). Върховната касационна прокуратура има намерение да въведе натовареност, сравнима с тази на другите служби, и да извърши преглед на тяхното функциониране. Междувременно някои служители са обособени в Специализирана прокуратура, която се занимава с организираната престъпност.

4.3.8. Реформа на Министерството на вътрешните работи

Реформата на Министерството на вътрешните работи е обект на работата на новото правителство. Част от нея включва сливането на специалните полицейски звена за борба с организираната престъпност (ГДБОБ) и службата за охрана (ДАНС) въз основа на концепцията, че по този начин може да се гарантира по-добро противодействие на корупцията и организираната престъпност (вж. по-долу).

Предприети са и други мерки, за да се промени концентрацията на власт в Министерството на вътрешните работи и то да може да се концентрира върху основните си функции – включително отнемане на дружества, които са държавна собственост, и поставянето им под ръководството на Министерството в области като частна охрана (включително посредством специални разузнавателни средства). Друг приоритет е преразпределянето на

⁴⁹ Съгласно оперативна програма „Административен капацитет“.

служители от административни към оперативни функции (целящо да се намали наполовина цифрата от 30% на служителите, заети с административни задачи). Министерството се стреми към повишаване на своята ефективност за борба с престъпленията срещу собствеността и нападенията срещу лица. Част от реформата включва и повишаване на прозрачността (отчетност пред обществеността на всеки 6 месеца), за да се подпомогне възстановяването на общественото доверие.

V БОРБА С КОРУПЦИЯТА

На България се гледа като на страна с един от най-високите корупционни рискове измежду страните членки на ЕС.⁵⁰ Справянето с корупцията на високо равнище е един от основните критерии на механизма за сътрудничество и проверка (МСП), а докладите последователно изтъкват слабости от гледна точка на превенцията, разследването и възпирането на корупцията чрез предаване на емблематичните случаи на съд.⁵¹ Това намира отражение и в проучванията на общественото мнение, които показват ниско равнище на доверие в българските обществени институции.⁵² В страната са реализирани няколко антикорупционни стратегии, но те не водят до по-добри резултати.

5.1. Корупция на високо равнище

Нито парламентът, нито правителството предлагат всеобхватни инициативи за борба с корупцията по високите етажи. Предприети са обаче някои конкретни стъпки като създаването на представеното по-горе ново междуведомствено звено от служители на прокуратурата и на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), което да разследва престъпления, извършени от магистрати.⁵³ Също така след законодателните промени през юни 2013 г. правомощията на ДАНС бяха разширени в различни посоки относно възможностите за разследване на корупцията по високите етажи. Тези промени допълват стъпките, отразени в докладите от предишни години, като създаване на съвместни екипи за разследвания, специализирано обучение, отделни звена в прокуратурите и по-нататъшна специализация на разследващите полицаи.⁵⁴ Независимо от досегашните усилия общата картина се характеризира с липса на напредък при довеждането на случаите на корупция по високите етажи до успешен завършек в съда, какъвто е случаят с няколко бивши министри. Съществуват по-скорошни примери на корупционни разследвания, но е твърде рано да се оцени ефективното решаване на тези случаи, които все още продължават. Изготвеният неотдавна от Прокуратурата анализ на случаите на корупция сочи, че дела за корупция срещу лица на най-високи длъжности се инициират рядко и обикновено след освобождаването на съответния министър или на правителството.

В докладите по МСП последователно се подчертава, че важен фактор в успешната борба срещу корупцията на високо равнище е назначаването на почтени и независими личности начело на съответните институции – следствие, прокуратура, съдебна система, както и

⁵⁰ Център за изследване на демокрацията, Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013), Policy Brief No. 43, ноември 2013 г. Според Индекса за възприемане на корупцията 2013, публикуван от Асоциация „Прозрачност без граници“ – България, България се нарежда на второ място сред страните членки на ЕС според възприемането за равнището на корупция. (<http://www.transparency.org/cpi2013>)

⁵¹ SWD(2012) 232 окончателен, стр. 19.

⁵² Вж. напр. профила на България в изследването на „Световен проект за справедливост“ „Индекс на върховенството на закона 2012-2013“, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf, стр. 71.

⁵³ Раздел IV.

⁵⁴ SWD(2012) 232 окончателен, стр. 20.

предоставянето им на мандат за разследване на знакови случаи на корупция по независим начин. Както бе споменато по-рано, назначенията в България невинаги са лишени от противоречия. Най-емблематичният скорошен случай на противоречиво назначение се появи в контекста на внезапна реформа в сектор „Сигурност“ през юни 2013 г. без обществен или парламентарен дебат. Само по себе си решението за прехвърляне на правомощия от Министерство на вътрешните работи към ДАНС бе важно решение, основанията за което дойдоха след събитието, а прибързаното му вземане остана без обяснение. Това съвпадна с особено противоречивото назначение на важната длъжност председател на ДАНС. Партийните назначения на политически фигури на такава длъжност винаги пораждаат противоречие, но в този случай – още повече поради липсата на дебат или проверка на професионалната почтеност. Назначението предизвика общонационални протести и се възприе като илюстрация на по-дълбоки проблеми с върховенството на закона. В крайна сметка назначеното лице се оттегли, а правителството призна, че назначението му е било грешка, но ситуацията остави след себе си недоверие. Проучванията на общественото мнение показаха спад на доверието в Народното събрание до едва 11% през октомври 2013 г.⁵⁵

В доклада си от 2012 г. Комисията препоръча в светлината на незадоволителните резултати при знаковите дела извършване на независим анализ на провалените случаи, който да обхване слабостите в следствието и в прокуратурата. В отговор министърът на правосъдието поиска неофициална информация по темата от френски и немски експерти. Отправени бяха препоръки, които според съобщенията България все още проучва (вж. по-долу). Както бе споменато по-рано, Прокуратурата също излезе с анализ на причините за неуспех в разследването и наказателното преследване на корупцията. Заключение е, че голяма част от завършилите с оправдателна присъда дела са били инициирани без достатъчни основания и не е трябвало да бъдат предавани на съд. Това важи главно за производства, чийто предмет са престъпни деяния с липсващи елементи в състава на престъплението (*corpus delicti*).⁵⁶ Всъщност според анализа практиката да се квалифицират административните и дисциплинарните нарушения като общи стопански престъпления, злоупотреба с доверие или икономически престъпления от неизвестен извършител, без да е достатъчно ясно дефинирано какво точно престъпление е извършено, а оттам и какви са основанията за обвинението, е причината за голям брой оправдателни присъди. В анализа си Прокуратурата заключава още, че когато става дума за неуспешни дела, безпристрастността на участващите магистрати също може да е под въпрос и че в някои случаи има основания за тревога относно политически натиск и външно влияние.

Известен напредък се наблюдава при случаите на корупция от висок обществен интерес. В ход са четири дела срещу бивш министър. След първите съобщения от прокуратурата делото за възможно незаконно подслушване от Министерство на вътрешните работи остава висящо. Съобщено бе за разследване за подкуп на високопоставен служител от МВР, но до този момент няма повдигнато обвинение. Повдигнато бе обвинение за пране на пари срещу народен представител. Бави се делото срещу друг член на парламента за търговия с влияние. Разследване за възможна изборна измама доведе до обвинение срещу държавен служител. Нашумяло дело за отнемане на незаконно придобито имущество е в застои в очакване на тълкувателно решение от Върховния касационен съд.⁵⁷

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

⁵⁶ Т.е. без да се определя точно извършеното престъпно деяние.

⁵⁷ Относно случаи на злоупотреба с финансови средства на ЕС, ОЛАФ води понастоящем 30 разследвания и дела за координация, в които България е участваща страна и които се отнасят до структурните и земеделските фондове. Делата са най-вече за възможни нередности и злоупотреба с обществени поръчки, изпълнявани от определени

5.2. Борбата срещу корупцията на всички равнища

Както е отбелязано в доклада на Комисията за 2012 г. съгласно МСП, равнището на загриженост относно корупцията в България е значително, а 95% от българите определят корупцията като сериозен проблем.⁵⁸ Редица изследвания посочват, че положението не се е подобрило оттогава.⁵⁹ В периода 2012-13 г. няма промяна в личния опит с корупцията, като 14% от възрастното население съобщава за участие в корупционни сделки най-малко веднъж годишно. Според едно изследване подкупите са станали на практика част от цената за някои административни услуги.⁶⁰ Има доказателства, че нивото на корупция се отразява отрицателно върху общия бизнес климат на страната.⁶¹ Констатациите в Специалното проучване на Евробарометър относно схващанията за корупцията в ЕС през 2013 г. потвърждават мащаба на предизвикателството.⁶²

5.2.1. Стратегия за противодействие на корупцията

В последния си доклад от юли 2012 г. Комисията препоръча България да извърши независим анализ на националната стратегия за противодействие на корупцията и на резултатите от нея.⁶³ България съобщава, че в момента тече оценка като част от по-широкомасшабен проект, изпълняван за Дирекция „Главен инспекторат“ към Министерския съвет. Проектът, който е съфинансиран от Оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК), ще почерпи опит от други страни членки на ЕС, ще направи оценка на мерките в настоящата стратегия на България, ще оцени ефекта от нея, ще изготви предложения за по-добра отчетност от вътрешните проверки в държавната администрация, ще анализира ефективността на сегашната система за деклариране на имуществото на държавните служители и ще предложи механизъм за обработка и съобщаване на нередности. Проектът ще изготви също предложения за законодателни промени за подобряване на общата система за вътрешен контрол в общественения сектор.⁶⁴ Крайният срок за приключване на проекта е септември 2014 г. Може да се очаква това да доведе до административни и законодателни мерки, които да бъдат продължени от правителството и законодателите.

Като се има предвид, че няма единодушно приета концепция за корупцията в българското законодателство, съществуващите разпоредби на Наказателния кодекс съдържат наистина най-подходящите мерки за справяне с корупцията.⁶⁵ Корупционните престъпления обаче

бенефициенти, и за наличие на конфликт на интереси между различни заинтересовани страни, отговарящи за правилното разпределение на еврофондовете. Освен това ОЛАФ наблюдава 39 случая, в които съдебни или финансови препоръки за искиове са изпратени до отговорните национални органи.

⁵⁸ Проучване „Флаш Евробарометър“ № 351 от юли 2012 г.

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

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

⁶¹ Годишният доклад за конкурентоспособност "The Global Competitiveness Report 2013-2014" на Световния икономически форум посочва корупцията като най-проблематичния фактор за развитие на бизнеса в България. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf стр. 138.

⁶² Предстои.

⁶³ СОМ(2012) 411 окончателен, стр. 21.

⁶⁴ Източник: българските власти.

⁶⁵ Според Съвета на Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) сега действащите разпоредби за подкупничеството и търговията с влияние осигуряват сравнително солидна база за наказателно преследване на

все още представляват само малка част от всички разкрити и наказани престъпления в България. Предвид възприятието за висока степен на разпространение на корупцията, което се потвърждава и от становищата на експертите, това поражда въпроси за ефективността на системата.⁶⁶ Извършеният от Прокуратурата анализ стига до извода, че по отношение на корупцията наказателната политика не оправдава очакванията, а очакванията усъвършенстваните разпоредби на материалното наказателно право да доведат до по-ефикасно наказателно преследване на корупцията остават неоправдани. И докато промените в правната уредба може да са полезни, анализът сочи, че проблемът е най-вече в неефективните практики в прокуратурата и следствието, както и в по-широките административни структури.

Фактът, че политическите промени в България обикновено водят до масови промени в администрацията също има отрицателен ефект върху борбата с корупцията. Наблюдатели, в т.ч. представители на правоприлагащите органи от други страни членки, изразяват загриженост, че поредица персонални промени, направени след май 2013 г., имат сериозни практически последици за преследването на организираната престъпност и корупцията. Освен това такива промени засилват възприятието, че отговорните за вземане на безпристрастни решения в интерес на закона длъжностни лица са всъщност политически зависими. Направени са голям брой персонални промени, в т.ч. на важни длъжности, имащи отношение към борбата против корупцията.⁶⁷ Въпросът с подбора и назначението на персонала също е от значение в сектора на правоприлагането в България, тъй като липсата на приемственост на ключови позиции ерозира придобития опит и институционален капацитет.

5.2.2. Дирекция „Главен инспекторат“ към Министерския съвет

Дирекция „Главен инспекторат“ към Министерския съвет е на подчинение на министър-председателя и координира антикорупционните дейности в България в рамките на публичната администрация. Сегашните функции на Главния инспекторат включват:

- Координиране и ръководене на работата на инспекторатите
- Разработване на методология за оценка на работата на инспекторатите
- Изготвяне на методически указания за взаимодействие със специализираните органи
- Упражняване на контролни функции относно конфликт на интереси
- Наблюдение за корупционни практики в органите на централната власт
- Оценка на корупционния риск

В периода януари 2012 – юни 2013 г. Главният инспекторат е извършил 28 планирани и 44 внезапни, *ad hoc*, проверки. Освен Главния инспекторат в различните министерства функционират също и вътрешноведомствени инспекторати, така че са извършени общо 505 планови инспекции и 1 610 *ad hoc* инспекции. Внезапните проверки често се

различните корупционни престъпления.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297 Bulgaria One EN.p df](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297%20Bulgaria%20One%20EN.pdf)

⁶⁶ Вж. „Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013)“, Център за изследване на демокрацията, Policy Brief No. 43, ноември 2013 г., стр. 10. Само 42 души са осъдени за подкуп през първото полугодие на 2013 г., което представлява едва 0,3 процента от общия брой на осъдените лица.

⁶⁷ Това включва промени на регионално равнище – вж. Център за изследване на демокрацията, в *Последните политически назначения и възможностите на правоприлагането за справяне с корупцията и организираната престъпност в България*, ноември 2013 г.

извършват в отговор на сигнали за нередни практики, например съмнения за корупция или конфликт на интереси. През 2012 г. са извършени 488 проверки за конфликт на интереси. В резултат от тези проверки 33 случая са изпратени на прокуратурата. Също през 2012 г. 8 инспектората са извършили оценки на риска относно корупционния риск в съответните администрации. В резултат от проверките са направени препоръки за повишаване на осведомеността, подобрен мониторинг на корупционния риск, мобилност на персонала и подаване на сигнали за корупция. Вътрешноведомствените инспекторати играят важна роля за контролиране на корупционния риск в държавната администрация, но все още имат ограничен капацитет. Продължава работата по разработването на система като част от проект, съфинансиран от Оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК), за оценяване на Националната стратегия за противодействие на корупцията (вж. по-горе).

5.2.3. БОРКОР

През ноември 2009 г. България прие интегрирана стратегия за противодействие на корупцията и организираната престъпност. Няколко поредни български правителства гледат на антикорупционния проект БОРКОР като ключов елемент в борбата против корупцията. БОРКОР има само аналитични отговорности и няма оперативни правомощия. Основната му задача е разкриването на слабости, а след 2010 г. се определя от гледна точка на оценката на слабите места както в законодателната рамка, така и в институционалната среда в България.

Комплексният проект БОРКОР се разработва от Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП). БОРКОР се представя като „комплексен кибернетичен модел за централно планиране и разработване на ефективно действащи мерки и системи от мерки срещу корупцията“. През февруари 2013 г. БОРКОР представи на правителството доклад за първия проект за модел на решение за система за противодействие на корупцията в областта на обществените поръчки.⁶⁸ Следващият етап ще се осъществи с първите изпитания на информационно-технологичните системи, които се очакват в началото на 2014 г. В същото време вътрешен дебат в правителството стигна до извода, че диапазонът от дейности следва да бъде разширен и на БОРКОР бе възложено да извършва предварителен анализ на новите законопроекта, преди влизането им в парламента. Все още е трудно да се направи оценка за БОРКОР, тъй като липсват напълно разработени и измерими резултати. Комисията определено не е получавала информация за осезаем напредък областта на борбата с корупцията в резултат от дейността на ЦППКОП.

5.2.4. Антикорупционни усилия на местно равнище

Към всеки областен управител функционира обществен съвет за противодействие на корупцията, чиито функции са повишаване на информираността относно борбата с корупцията и оказване на съдействие на областната управа.

В състава на съветите влизат представители на обществени и държавни институции (технократи или лица на управленски позиции в органи като НАП, службите „Земеделие“, полиция) и на гражданското общество на областно равнище (например академичната общност, синдикатите и НПО). Макар да изпълняват най-вече консултативна и анализаторска роля, областните обществени съвети за противодействие на корупцията

⁶⁸ See <http://borkor.government.bg/bg/page/437>. Според предоставената от БОРКОР информация обект на анализ са близо 80 000 обществени поръчки, възложени в България през последните пет години. Изследването не е разглеждано от службите на Комисията.

могат да получават и сигнали и жалби, които се насочват към съответни комисии.

На практика тези съвети нямат възможност да разглеждат административни нередности в дълбочина. Очевидно обществените съвети нямат насоки за работа, екипи от технически сътрудници и експерти, и нямат достъп до информация от други институции. По същество те функционират като пощенски кутии и разпространяват сред широката общественост информация за сигнали, които могат потенциално да съдържат разкрития за случаи на корупция. Изглежда липсва разделение между ролята им да разпространяват стратегии за превенция и ролята им в отделни случаи, където те очевидно не са организирани на базата на професионализъм и поверителност, които биха били задължителни за тази дейност.

5.2.5. Конфликт на интереси (КПУКИ)

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) е основният орган, занимаващ се с установяване и санкциониране на случаите на конфликт на интереси. Мандатът на КПУКИ обхваща конфликт на интереси за лица, заемащи държавни постове. Комисията може да извършва проверки или разследвания по получени сигнали или жалби, по искане на засегнати лица, или да действа по задължение (*ex-officio*). На практика повечето сигнали, по които КПУКИ извършва проверки, постъпват от граждани. Някои се подават от местните администрации или са резултат от служебни проверки. Средно 4 месеца са необходими на КПУКИ да установи дали съществува конфликт на интереси.

Към настоящия момент се оказва трудно за КПУКИ да установява конфликт на интереси, особено в по-деликатни случаи. Според представения в Народното събрание отчет 146 от всичко 860 дела остават висящи. В 92 от 103 случая на установен конфликт на интереси съдът е отхвърлил констатациите на Комисията. За някои разгласени в медиите случаи от особена важност КПУКИ не успява да обясни защо не са предприети действия. В момента дейността на КПУКИ е допълнително затруднена, след като председателят ѝ подаде оставка след обвинения в политическо влияние, а един от членовете на Комисията я напусна, за да поеме поста заместник-министър на правосъдието. Противоречията оказаха неблагоприятен ефект върху репутацията на Комисията, която в момента е обект на анкета от комисия на парламента. Трябва бъдат избрани нови членове на КПУКИ от министър-председателя и от Народното събрание.

В отчета си за 2012 г. Комисията посочва, че доста сложната система за обжалване може би е пречка пред ефективността на Закона за предотвратяване и установяване конфликт на интереси.⁶⁹ Когато Комисията се произнесе, че е доказан конфликт на интереси, решението може да бъде обжалвано пред две инстанции на административните съдилища. Едва след като решението бъде окончателно потвърдено от съда (средно след около две години), Комисията може да започне наказателната процедура. Това решение също подлежи на обжалване пред административен съд, а е предвидена и втора инстанция. В резултат от тази тромава двустепенна процедура може да има 4 съдебни решения по един и същи случай, преди да стане възможно най-после да бъдат наложени санкции.

5.2.6. Обществени поръчки

В предишните доклади по МСП обществените поръчки бяха посочени като важен корупционен риск. През 2012 г. бяха засилени правилата за последващи проверки от

⁶⁹ СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 18.

Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ). Обхватът на последващите проверки от АДФИ също бе променен, за да включи съфинансираните от ЕС проекти и процедурите на договаряне без предварително публикуване на обявление. Ограниченият обхват на последващите проверки обаче поражда въпроси относно резултатността им. По-конкретно проверките не обхващат решенията на възлагащите органи за дерогация от законодателството за обществените поръчки на ЕС и техническите спецификации за търговете. По-общо съществуват съмнения за ефикасното прилагане на правилата и последователното налагане на санкции в случаите на нередности.

В допълнение към горепосочените проблеми честите законодателни промени в съчетание със сложната законова и подзаконова рамка означават, че съществуват сериозни проблеми относно правната яснота и установеност. Към тези проблеми се добавя и ограниченият административен капацитет в множество звена на публичната администрация заради липсата на квалифициран персонал и експерти, силно текучество и липса на подкрепящи структури за по-малките възлагащи органи. Критичните забавяния в обработката на жалби във връзка с обществени поръчки също са видим резултат от ограниченния капацитет на съдебната система. Макар да е постигнат известен напредък в електронните обществени поръчки, системата все още има ограничени функционални възможности и на този етап все още не възможно да се представят оферти по електронен път.⁷⁰

VI БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Организираната престъпност продължава да бъде голямо предизвикателство пред България. С едно съществено изключение⁷¹ много малък напредък се наблюдава по разследванията на над 150 убийства, които могат да бъдат категоризирани като „поръчкови”. Специализираните прокуратура и съд не са били в състояние да се съсредоточат върху тежките случаи на организирана престъпност.

Според Министерството на вътрешните работи между м. юли и м. ноември 2013 г. полицията е провела операции срещу групи за поръчкови убийства, унищожила е лаборатории за синтетични наркотици и оранжерии за отглеждане на канабис и е предприела активни действия срещу контрабандата на цигари, наркотици и алкохол. Макар и да не дава пълна картина на организираната престъпност в България, изготвеният от Европол Доклад за дейността за 2013 г.⁷² все пак изброява няколко дела с участие на български организирани престъпни групи. В него се дават и примери за сътрудничество с българските правоохранителни органи в контекста на Европол. Независими експерти посочват, че след фаза на „чисти” престъпни организирани дейности със специално въздействие на актове на насилие, сега организираната престъпност в България изглежда се е насочила към инвестиране в легалната икономика. В тази връзка има опасност стратегиите, фокусирани върху „традиционни” престъпни дейности и върху широко разпространение на изолирани отделни случаи на дребна или средна корупция, да не бъдат разпознати като достатъчно важни. Корупцията като движещ фактор за организираната престъпност също се счита за особено важна за ефективната борба с организираната престъпност.⁷³

⁷⁰ Електронните поръчки могат да изпълнят важна роля за увеличаване на прозрачността в процедурите за обществени поръчки.

⁷¹ Съдебно дело срещу група, обвинена и осъдена на първа инстанция за организиране и извършване на поръчкови убийства.

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

⁷³ В докладите присъства информация, че организираната престъпност в България се радва на политическо покровителство чрез корупция в обществената администрация, съдебната власт, полицията и митниците.

Предидни доклади по МСП поставят ударението върху необходимостта от изчерпателен анализ на слабостите на съществуващата организационна структура, както и независим анализ на проблематични случаи. Такъв анализ бе стартиран в края на миналата година с подкрепата на експерти от други държави членки, но заради известно забавяне неговите заключения все още не са огласени пред обществеността.⁷⁴ Няколко национални инициативи са завършени като продължение и по-нататъшно развитие на аналитичната основа за оценка на причините за неуспехите по дадени случаи. Тези усилия са довели до установяване на редица слабости, много от които се припокриват с тези, идентифицирани от международните експерти. България посочва, че различните анализи в момента са в процес на оценяване от страна на Министерството на правосъдието в сътрудничество със съответните институции с цел разработване на план за действие.

6.1. ДАНС

Значението на стабилността и ефективността в организацията на работата срещу организираната престъпност бе демонстрирано с решението за прехвърляне на дирекцията, отговорна за борбата с организираната престъпност (ГДБОП), от Министерството на вътрешните работи към Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). Въпреки че включването на службите за сигурност в този вид работа не се различава значително нито от предишни български практики, нито от тези в други държави членки, към момента на прехода не бе дадено никакво обяснение, а прибързаното естество на промяната създаде допълнителна несигурност. Последващи опасения относно възможни оперативни последици, например такива, свързани с комуникацията с правоохранителните органи на другите държави членки, подсилиха впечатлението, че промените не са напълно обмислени и е възможно да бъдат по-добре подготвени.

На 14 юни 2013 г. новоизбраният български парламент прие нов закон в сферата на сигурността. Законът предвижда сливане на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност” с Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). Той регламентира функциите и дейностите на институциите, взаимодействието и контрола върху техните дейности. Сега ДАНС се занимава с организираната престъпност, извършвана от местни и преходни престъпни структури, митническите, валутните, данъчните и социалноосигурителните системи, трафика на хора, киберпрестъпленията, интелектуалната собственост, фалшифицирането на пари, платежни инструменти или официални документи и измамите със средства от фондове на ЕС – когато се прецени, че тези престъпления оказват въздействие върху националната сигурност, а това е разделителна линия, която не изглежда достатъчно ясна. Това означава, че ДАНС разследва и корупцията на високо равнище. Сега ДАНС също може да осъществява задържане и претърсване на лица.

„Изследване на връзките между организираната престъпност и корупцията”, Филип Гунев и Тихомир Безлов, Център за изследване на демокрацията, 2010 г.

⁷⁴ Според българските власти анализът е установил пропуски, свързани с редица области, включително: поемни лица; банкова тайна; събиране на доказателства; обвинителен акт; координация и сътрудничество между разследващите органи и прокуратурата; специализирани устройства за разследване; обучение, специализация и квалификация на разследващите органи и прокурорите; проблеми с професионалната почтеност и подмяната на прокурори/следователи; международна правна помощ; отлагане на дела / невявяване на участници в процеса, представяне на медицински удостоверения за обвиняемите и подсъдимите / трудности с връчването на призовките; връщане на дела към досъдебната фаза поради процесуални нарушения; отлагане на делото на по-висока съдебна инстанция заради бавно изготвяне на мотивите за присъдата от страна на първоинстанционния съд / забавено представяне на мотивите; лишаване от права; експертизи; кражба на доказателства.

Измененията на Закона за специалните разузнавателни средства (СРС) също бяха приети (в сила от 9 август 2013 г.) с цел по-добро регламентиране на събирането на данни и доказателства. Създадена е Държавна агенция за технически операции (ДАТО) като специализиран орган към Министерски съвет. Съгласно измененията ДАТО е отделена от исканията по Закона за СРС. Премахнато е предишното подчинение на Министъра на вътрешните работи. Националното бюро за контрол върху специалните разузнавателни средства отново е възстановено като независим постоянен държавен орган, чиито членове се избират от Народното събрание.

Експертите отбелязват, че сега ДАНС изглежда като „хибридна“ институция: от една страна са ѝ поверени разузнавателни правомощия, а от друга страна – разследване на престъпления и полицейски правомощия. Следователно съществува опасност от объркване между разузнавателните и разследващите правомощия, от което е възможно разследването на организираната престъпност да стане по-малко автономно и независимо. Този въпрос стана особено актуален откакто компетенциите на ДАНС вече включват и провеждане на разследвания спрямо съдии и прокурори. Освен това се твърди, че реформата в Държавната агенция за национална сигурност е предизвикала известни притеснения относно възможното въздействие върху оперативното полицейско сътрудничество.

Противоречията в новите отговорности на ДАНС бяха засилени от назначаването на нов директор на ДАНС. Ясно е, че препоръките на Комисията относно основаните на ясна процедура назначения, позволяваща реална конкуренция и поставяща ударението върху заслугите и почтеността, са изключително актуални за подобни постове (вж. по-горе). Комисията направи публични изявления в този смисъл. Назначеното лице стоеше настрана и Парламентът промени решението си вследствие на тези и други реакции. Като цяло тези събития оставиха трудно наследство от гледна точка на доверието сред обществеността и сред партньорите на България, което властите ще трябва да преодолеят, работейки усилено, за да покажат, че новата структура е едновременно ефективна и отговорна.

6.2. Отнемане на имущество

Отнемането на активи е ключов инструмент в борбата срещу организираната престъпност. Преработеният Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество бе приет през м. май 2012 г. В доклада по МСП от м. юли 2012 г. се посочва, че законодателството във вида, в който е финализирано от Парламента, повдига редица въпроси и ще изисква енергично прилагане от страна на българските власти на всички равнища, за да бъде законът ефективен.⁷⁵

Все още е твърде рано да се прецени дали новият закон ще направи отнемането на имущество по-ефективен инструмент за българското наказателно правораздаване.⁷⁶ Очаква се КУИППД, органът, който се занимава с конфискацията на активи, да има по 4 случая по новия закон внесени в съда до края на годината. Комбинацията от праг от 125 000 EUR за разликата между спечеленото и действителното имущество – висок по стандартите на ЕС – и 10-годишен период за разследване означава, че някои важни случаи могат да попаднат извън обхвата на КУИППД, което е проблематично. Докато КУИППД може да се връща до 10 години във времето, комисията не може да разследва

⁷⁵ СОМ (2012) 411 окончателен, стр. 13.

⁷⁶ България докладва, че сумите на отнетото имущество постоянно нараства през годините – от 9 милиона лева през 2011 на 12 милиона лева през 2012 и очаквани 15 милиона лева през 2013 г. Въпреки това тези цифри се отнасят до случаи по старите правила и не могат да се използват като индикация за ефективността на новия режим.

първоначалното имущество (например деклариран доход преди 11 години не може да се провери). Не е обърната доказателствената тежест. Освен това КУИППД изглежда претоварена с по-малки случаи. КУИППД трябва да разследва кога срещу лицето са повдигнати обвинения за определени престъпления. Списъкът е много дълъг и не позволява концентриране върху дейностите на организираната престъпност. В същото време процедурите по реда на стария закон също са изложени на риск, тъй като Омбудсманът е отправил запитване до Върховния касационен съд относно издаване на тълкувателно решение във връзка с евентуалната противоречива съдебна практика, свързана с отнемане на имущество. Следователно по-голямата част от активните съдебни дела са в състояние на изчакване на решението на съда. Тези случаи също са изложени на риск поради давност. Например в състояние на изчакване е поставено едно дело, свързано с широко популяризирано организирано престъпление.⁷⁷

6.3. Съвместни екипи

Нуждата от ефективни структури и ефективно сътрудничество между полицията, прокуратурата и другите административни власти е подчертана в предишни доклади по МСП.⁷⁸ По-общото използване на съвместни екипи между различни правоохранителни органи и администрации е в съответствие с последните препоръки, отчитащи сложността на някои от престъпленията, изложени на риск (като например прането на пари). Например, през м. септември 2013 г. е подписано споразумение за създаване на съвместни екипи между прокуратурата и КУИППД. То ще се използва системно в случаи на пране на пари, но също и при данъчни измами. Според това споразумение:

- Когато дадено лице е изправено пред съда като ответник във връзка с определени категории престъпления, разследващият прокурор следва незабавно да изпрати писмено известие до териториалния директор на КУИППД.
- Съвместни екипи могат да бъдат създавани за откриване на придобито чрез незаконна дейност специално имущество и проследяване на неговото движение.
- Предвижда се взаимен обмен на информация.

Националната агенция по приходите също е част от съвместните екипи и с представители на Министерството на вътрешните работи и Прокуратурата се провеждат редовни срещи за обсъждане на случаи. По подобен начин българските власти съобщават, че съвместни екипи са създадени между полицията и митнически агенти за провеждане на разследвания по границата от страна на митнически служители, за които са необходими специални разузнавателни средства, в сътрудничество с Прокуратурата. Този вид междуведомствено сътрудничество помага да се разрешават проблеми със сътрудничеството, установени в предишни доклади по МСП. Ако случаите се водят от инициативен прокурор, ръководещ разследването и координиращ дейностите на всички участващи агенции, може да се наблюдава напредък при справянето с трудни случаи, които изискват широк набор от компетенции. Твърде рано е да се прави оценка на въздействието на тези промени върху конкретния напредък по определени случаи.

6.4. Специализирани съд и прокуратура

Специализираните съд и прокуратура, които се занимават с организираната престъпност,

⁷⁷ Възниква въпросът дали е нужно да има причинно-следствена връзка между престъпното деяние и присъдата. Следователно делото може да има последици за конфискация, която не е следствие от присъда.

⁷⁸ СОМ (2011) 459 окончателен, стр. 8-9.

започнаха работа през м. януари 2012 г. Те работят с всички случаи на организирана престъпност и рискът в този случай, както се посочва в доклада по МСП от м. юли 2012 г., е че не могат да дават приоритет на ключови стратегически дела.⁷⁹ Макар че специализираните прокуратура и съд вече работят,⁸⁰ все още е твърде рано да се прави оценка на въздействието им. По-специално, оказва се, че прикрепената към специализирания съд прокуратура е изправена пред изключителна натовареност, включително голям брой сравнително маловажни случаи. Обхватът на нейната работа, изглежда, се определя по такъв начин, че непропорционално внимание се отделя на случаи, касаещи леки престъпления, а прокуратурата от своя страна, изглежда, не разполага с необходимите правомощия за свобода на действие, за да определи като приоритетни тежки и сложни случаи и с достатъчна ефективност да им обърне внимание.⁸¹

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

⁸⁰ На 15.10.2013 Специализиран наказателен съд (СНС) включва 10 съдии по трудов договор, както и трима делегирани съдии. От 01.07.2012 до 15.10.2013 съдът е стартирал производства по 2,595 дела. 208 лица са съдени през този период, включително 187 осъдени и 21 оправдани. Общо 107 присъди за лишаване от свобода са постановени и приведени в изпълнение.

⁸¹ Прокуратурата по принцип е длъжна да се справя с всички постъпващи случаи по всеобхватен начин.