



Брюксел, 28.1.2015 г.
SWD(2015) 9 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ: Технически доклад

придружаващ

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

{COM(2015) 36 final}

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

1-ви индикативен показател: Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

2-ри индикативен показател: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов Закон за съдебната власт и нов Граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.

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

4-ти индикативен показател: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни служители.

5-ти индикативен показател: Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.

6-ти индикативен показател: Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.

I ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия технически доклад се съдържа информация относно данните, въз основа на които Комисията е извършила своя анализ и оценка. Тази информация е събрана от различни източници. Службите на Комисията следят развитието в България чрез постоянно присъствие,¹ както и чрез контакти на различните служби на Комисията с българската администрация. С течение на годините бе установен конструктивен диалог с българските компетентни органи, отговарящи за въпроси, свързани с МСП. Посредством този диалог и под формата на писмени материали или в редовни срещи със службите на Комисията се получава подробна информация за новите инициативи и резултатите от действащите политики. Освен това Комисията редовно осъществява срещи с различни институции, част от българската съдебна система и системата за правоприлагане, за да обсъжда с тях предприетите инициативи и постигнатите резултати. В своята работа Комисията се ползва от неоченимата помощ на независими експерти от други държави членки, а също така се основава и на различни проучвания и доклади на международни институции и други независими наблюдатели в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност.

II НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Наличието на независима съдебна власт е ключова предпоставка за защита на върховенството на закона. Съдилищата следва да прилагат закона по безпристрастен и предвидим начин и да не бъдат обект на политически или икономически натиск. Същевременно са необходими механизми, с които да се гарантира отчетността на отделните магистрати, а именно за да се осигури спазването на процедурните и етичните норми, предотвратяването на конфликти на интереси и да се налагат убедителни санкции в случай на злоупотреба със съдебните правомощия с цел да се заобиколи правосъдието. Това деликатно равновесие изисква установяването на набор от институции, които отговарят на конкретния конституционен контекст и правна традиция на всяка държава членка. В България по силата на Конституцията бяха създадени две институции, натоварени с опазването на независимостта и отчетността на съдебната власт, а именно Висшият съдебен съвет (ВСС) и независимият инспекторат към него (ИВСС).

2.1. Висш съдебен съвет (ВСС)

Ролята и независимостта на ВСС са записани в Конституцията и в Закона за съдебната власт, които предоставят на институцията широки правомощия по отношение на политиката за персонала и общата организация на съдилищата.² Съветът се състои от 25 члена. Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и главният прокурор са членове по право. Народното събрание избира единадесет членове на ВСС измежду юристи с над 15 години опит. Останалите 11 члена се избират от юридическите професии в съответствие със система на квоти: 6 съдии, 4 прокурори и един следовател. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но не гласува.

¹ Комисията има съветник по въпросите на МСП, установен в София.

² Съгласно Конституцията ВСС назначава, повишава, понижава, премества или отстранява от длъжност съдии, прокурори и следователи, налага дисциплинарни наказания, организира продължаващото обучение и приема проектобюджета на съдебната власт. В Закона за съдебната власт се дават повече подробности относно отговорностите на ВСС, които включват също така: определяне на броя и географските граници на съдебните райони и броя на магистратите в отделните съдилища, организиране на конкурси за нови магистрати, определяне на възнаграждението на магистратите, представяне на предложение на президента на републиката за номинираните кандидати за председател на двете върховни съдилища, както и за длъжността главен прокурор, оценка на работата на съдиите, одобряване на информационните системи за органите на съдебната власт, както и възлагане на Инспектората към ВСС извършването на проверки, които не са включени в годишната му програма.

Венецианската комисия изрази загриженост³ относно парламентарната квота, тъй като тя може да доведе до политизиране на ВСС.⁴ В своя доклад по МСП от юли 2012 г. Комисията изрази съжаление, че кандидатите от квотата на съдиите не са пряко избирани. Въпреки че членовете на ВСС се избират в лично качество и следователно би трябвало да действат независимо, системата дава поводи за загриженост сред наблюдателите, както и сред юристите в България, относно възможността за неправилен натиск, упражняван посредством ВСС.⁵ Един от членовете на Съвета беше уволнен в оспорвано гласуване⁶ след изтичането на информация в медиите за подслушване на разговори между прокурори, които обсъждат начините за осигуряване на гласове за предстоящия тогава избор на ВСС.⁷ Що се отнася до квотата на съдиите, в миналото Комисията беше изразила препоръка съдебните членове на ВСС да се избират пряко, като всеки съдия има един вот.⁸ Този принцип бе обмислян за последните избори на ВСС през 2012 г., но беше заявено, че необходимите технически системи не могат да бъдат готови навреме.⁹ Към онзи момент беше решено необходимите компютърни системи да бъдат подготвени за следващите избори през 2017 г., като понастоящем се работи по тях като част от по-широката стратегия за електронно правосъдие в България.¹⁰

Структурата на ВСС беше също така обект на критика, че заостря проблемите като не дава възможност за отделни процедури за съдии и прокурори. ВСС приема своите решения в пленарен състав и следователно решенията относно съдиите се вземат от орган, съставен преди всичко от политически кандидати и от членове на другите два клона на съдебната власт (прокуратурата и следствието).¹¹ Следователно системата не позволява съдиите да бъдат оценявани от съдии, обичаен елемент на съдебните съвети в много други държави членки.

Друг въпрос, свързан със състава на ВСС, е представителството на участници от гражданското общество, което може да послужи като важен елемент за по-широка легитимност на съдебния съвет, един от начините да се противодейства на твърденията за корпоратизъм.¹² ВСС няма изрична квота за представители на гражданското общество, елемент, който присъства в редица други държави членки. Вместо това беше създаден отделен съвет, състоящ се от основните

³ Становище № 444/2007 относно Конституцията на България (CDL-AD(2008)009)2. Вж. също Становище № 515/2009

⁴ По принцип съставът на цялата парламентарна квота може да бъде решен с обикновено мнозинство в парламента.

⁵ Емблематичен случай на предполагаемо политизиране на решенията на ВСС беше дисциплинарното уволняване на съдия през 2012 г. във връзка със забавяния при приключването на мотивите по някои решения, широк проблем в българската съдебна система поради проблеми с работната натовареност. Съдията — активен обществен застъпник на съдебната реформа — обжалва решението на ВСС и по-късно беше възстановена на своята длъжност от съда.

⁶ Въпросът беше дали това решение е в съответствие със закона, тъй като не беше постигнато мнозинството от две трети, изисквано съгласно член 27, алинея 6 от Закона за съдебната власт. Едва 16 члена на ВСС гласуваха в подкрепа на предложението за уволнение.

⁷ Въпросният член обжалва решението пред Върховния административен съд (ВАС). Върховният административен съд (ВАС) разглежда жалби в тричленен състав, като взетите решения могат да бъдат обжалвани пред петчленен състав. Първоначално ВАС отмени решението на ВСС в тричленен състав, впоследствие обаче това решение беше отменено от петчленен състав с аргумента, че не е достатъчно мотивирано. Понастоящем делото отново е висящо пред тричленен състав.

⁸ COM(2012) 411 final.

⁹ Вместо това беше избрана система на непреки избори, която бе обект на критика, че дава по-голямо влияние на председателите на съдилища.

¹⁰ Вж. раздел IV по-долу.

¹¹ Някои наблюдатели изказаха предположението, че има случаи, при които членове от квотата на прокуратурата проявяват незатихващ интерес към назначения и дисциплинарни случаи във връзка със съдии.

¹² Тоест тенденцията е да се защитават интересите на професиите и институциите, които представлява ВСС, а не общия интерес.

НПО и професионални сдружения, който има съвещателна роля. С течение на времето обаче напрежението между ВСС и Гражданския съвет нарасна поради твърденията на представителите на гражданското общество, че техните мнения не се отчитат в достатъчна степен, което доведе до оттеглянето от Гражданския съвет на няколко организации, в това число на най-голямото сдружение на съдиите.¹³ Гражданският съвет е важен като фактор, който допринася елемент на отчетност и по-широка легитимност на ВСС. Друг елемент е осигуряването на прозрачност в действията на съвета. В тази област ВСС подготвя комуникационна стратегия в рамките на проект по оперативна програма „Административен капацитет“.¹⁴ В отговор на препоръка в доклада по МСП на Комисията от януари¹⁵, ВСС също така прие процедура за реагиране в случай на твърдения в медиите, свързани с нарушения в съдебната система, при която тези статии в пресата ще бъдат разглеждани от комисията по етика към ВСС, за да се определи подходящ отговор.

Дебатът относно структурата на ВСС, който се провежда с различна степен на интензивност в течение на няколко години, бе съживен отново през есента на 2014 г., когато министърът на правосъдието представи проект за актуализация на българската стратегия за реформа в съдебната система за периода след 2014 г.¹⁶ Проектът за стратегия съдържа няколко предложения относно структурата на ВСС, за да се засили независимостта на съдебната власт, в това число, например, създаването на отделни състави в рамките на ВСС за съдии и прокурори/следователи, които съответно да вземат решения по отношение на тези групи, като например за назначения и дисциплинарни санкции. Проектът на стратегията получи особен импулс, след като на 17 декември 2014 г. беше приет от Министерски съвет като правителствена политика¹⁷, а на 21 януари бе широко подкрепен в Народното събрание¹⁸.

2.2. Назначения и дисциплинарни производства

Независимостта и безпристрастността на ВСС е от особено значение при вземането на решения за назначения или дисциплинарни производства във връзка с висши длъжности — две области, в които през 2014 г. бе отбелязано важно развитие.

Назначаване на нов председател на Върховния касационен съд

През 2014 г. ВСС работи по голям брой процедури по назначаване на висши длъжности, но най-важната сред тях беше процедурата за избор на нов председател на Висшия касационен съд (ВКС). ВКС има решаваща роля в българската съдебна система не само като последна касационна инстанция, но и (все по-често през последните години) като инстанция, която издава тълкувателни решения по правни въпроси. Освен това, както бе посочено по-горе, председателят на ВКС по право е член на ВСС и по този начин е пряко ангажиран в по-общото управление на съдебната власт. С оглед на значението на този пост в последния доклад по МСП от януари 2014 г. изборът на председател на ВКС беше набелязан като важен тест за

¹³ Организацията, които напуснаха Гражданския съвет, са Българският хелзински комитет, Съюзът на съдиите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, Центърът на НПО в Разград и Български институт за правни инициативи. През последния месец към съвета се присъединиха две нови организации.

¹⁴ Подготовката включва проучвания на общественото мнение сред всички ключови заинтересовани страни за техните мнения относно работата на ВСС.

¹⁵ COM(2014) 36 final.

¹⁶ Стратегията и становищата на съответните заинтересовани страни могат да бъдат намерени тук: <http://mjs.bg/107/>. Предишната стратегия за съдебна реформа беше приета през 2010 г. и обхващаше периода до 2014 г.

¹⁷ Министърът на правосъдието, отговарящ за проекта за стратегия, бе преназначен с новото правителство през ноември 2014 г.

¹⁸ Някои от елементите на стратегията явно са били подложени на съмнение в Народното събрание, в това число реформата на ВСС.

способността на ВСС да извършва назначения на висши длъжности по справедлив, прозрачен и основан на заслугите начин.¹⁹ След като ВСС не успя да постигне мнозинство в първия кръг, процедурата беше продължена през 2015 г.

Поради важността на председателството на ВКС, така както и на постовете на главен прокурор и председател на Върховния административен съд (ВАС), за назначенията на тези три поста съществуват отделни процедури. Съгласно член 173 от Закона за съдебната власт за избора на кандидати за тези длъжности е необходимо мнозинство от две трети от членовете на ВСС с тайно гласуване. Така избраният кандидат се предлага на президента на републиката за назначаване. Президентът може да отхвърли избрания кандидат веднъж, но при втория тур на гласуване изборът на ВСС е решаващ. Когато при първото гласуване не е постигнато мнозинство от две трети, законът предвижда изборът да продължи между двамата кандидати, получили най-много гласове. Процедурата е подробно уредена във вътрешната правна уредба на ВСС²⁰, която съдържа важни допълнения и пояснения на процедурата. Така например във вътрешните правила е посочено, че изискваният по закон таен избор се извършва чрез електронна система за гласуване. Но системата за електронно гласуване, инсталирана във ВСС, бе обект на критика, че не гарантира в достатъчна степен тайната на вота.²¹ Освен това, продължават да са налице случаи, когато общият брой на гласовете, подадени чрез електронната система за гласуване, надхвърля броя на присъстващите членове, от което може да се допусне, че някои членове са гласували повече от веднъж.

Друг важен елемент, уреден във вътрешните правила на ВСС, се отнася до случаите, в които нито един кандидат не е получил необходимото мнозинство от две трети. В тези случаи вътрешните правила посочват, че ако след повторното гласуване все още няма мнозинство от две трети за никой от кандидатите, процедурата се прекратява.²² Още преди изборите, които се проведеха на 25 септември, някои български наблюдатели прогнозираха, че най-вероятно гласуването ще доведе до неопределен резултат. Опасението, изразено от някои наблюдатели от гражданското общество, беше, че този резултат е насочен да отложи решението за нов председател на ВСС след провеждането на общите избори, насрочени скоро след това, от което може да се допусне, че ВСС се показва открит за политическо влияние — или поне демонстрира известна степен на автоцензура.

При гласуването на 25 септември ВСС не успя да събере мнозинство от две трети за нито един от двамата кандидати. Следва да се отбележи, че при подготовката на избора за председател на ВКС имаше и редица положителни промени. Най-важен е фактът, че процесът на избор позволи двамата кандидати да бъдат оценени въз основа на своя професионален опит²³ и етика. След провеждане на консултации с гражданското общество и юридическите професии през лятото на 2014 г. ВСС измени своите вътрешни правила, за да въведе възможност съдиите от ВКС да

¹⁹ СОМ(2014) 36 final.

²⁰ *Правила за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор*, изменени с решение на ВСС по Протокол № 32/10.07.2014 г. Предоставени на службите на Комисията на хартиен носител в английски превод през септември 2014 г.

²¹ Опасението е, че на практика може да се види по какъв начин гласуват другите членове. Освен това самата система очевидно никога не е била предмет на външен одит на информационните системи, който да гарантира, че от техническа гледна точка системата е защитена от външна намеса и наблюдение.

²² Точка IV.4 от вътрешните правила. Експертите, до които Комисията се допита, предположиха, че тези елементи следва да бъдат уредени по-скоро от закон, а не във вътрешни правила на ВСС. Те също така посочиха други възможности като например прибягването към по-нисък праг вместо прекратяване на процедурата. Този проблем възникна по отношение и на други процедури за назначаване. През ноември 2014 г. при избора на председател на Софийския апелативен съд ВСС също не успя да избере между двамата кандидати за поста, въпреки по-ниския праг за апелативните съдилища (нормално абсолютно мнозинство, т.е. 13 гласа „за“) в сравнение с върховните съдилища. .

²³ Към онзи момент и двамата кандидати бяха заместник-председатели на ВКС.

провеждат изслушвания с двамата кандидати преди ВСС да вземе решение.²⁴ Това беше приветствано от много наблюдатели като принос за по-открит и прозрачен процес. Други предложения от страна на участниците от гражданското общество за доразвиване на процеса, като например изготвянето на длъжностна характеристика, спрямо която кандидатите да бъдат оценявани, не бяха приети.

След неуспеха на процедурата за избор, ВСС започна нова процедура на 20 ноември (т.е. след почти два месеца), като новото гласуване във ВСС е насрочено за края на януари 2015 г. Един от кандидатите от първата изборна процедура се кандидатира отново.²⁵ Представи се и нов кандидат (който понастоящем работи във Върховния административен съд, а не във ВКС). Този кандидат се беше оттеглил след пътнотранспортно произшествие, но след това отново реши да участва в изборната процедура.

Други назначения на висши длъжности

Както беше посочено по-горе, през 2014 г. се проведеха и редица други процедури за назначаване на висши длъжности, по-специално назначаването на председатели на по-ниски съдебни инстанции и ръководители на прокуратури. През последните години процедурите за назначаване станаха по-прозрачни, а кандидатите се оценяват по-задълбочено. Така например проверките за спазване на етичните норми сега се извършват преди назначаване, което понякога води до отхвърляне на кандидати, въпреки че някои заинтересовани страни изказаха съмнения относно качеството на тези проверки.²⁶ Процедурите също така позволяват организирането на изслушвания пред съдиите на съответния съд (по начина, описан по-горе във връзка с ВКС). До този момент обаче тази възможност изглежда все още не е била използвана. Някои страни обясниха това с предпазливост от страна на съдиите по отношение на процес, който може да доведе до разделение в рамките на отделни съдилища.²⁷ Идеята, че съдиите в България са склонни да не влизат в открити съревнования за назначение изглежда се потвърждава от факта, че често в конкурсите участва само един кандидат. Въпреки положените напоследък усилия за подобряване на процедурите за назначаване, процесът все още не е достатъчно прозрачен.²⁸

Отчасти в отговор на препоръките по МСП в момента във ВСС се извършва аналитична работа за допълнително подобряване на основата за оценки, например чрез по-добро отчитане на натовареността и разработване на по-ясна основа за редовно атестиране на съдиите.²⁹

Дисциплинарни производства

²⁴ Точка II.11 от вътрешните правила.

²⁵ Другият кандидат от първата процедура беше назначен за изпълняващ функцията председател на ВКС (в качеството си на заместник-председател на съда).

²⁶ Така например въпросите на външни наблюдатели, които повдигат определени опасения, вече изразени в общественото пространство, изглежда не винаги се вземат предвид.

²⁷ Освен това процедурата не е уредена от закона и приносът към нея е с неясен статут.

²⁸ В неотдавнашно допитване сред прокурори в българската прокуратура едва 10 % от отговорилите са съгласни с твърдението, че конкурсите за председатели на съдилища и ръководители на прокурорски служби се провеждат по прозрачен начин или че избраните кандидати в действителност са най-добре подготвените и най-подходящите за съответната длъжност, а 60 % не са съгласни с твърдението, че на постове за административни ръководители в системата на прокуратурата се назначават хора с визия и високи професионални и морални качества. Вж. изследването от 2014 г. сред 450 прокурори: „Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство“, проведено от агенция Глобал Метрикс и Българския институт за правни инициативи.

²⁹ Вж. по-долу. Този въпрос е включен също така в проекта за стратегия за съдебна реформа, в която се препоръчват редица мерки за разработване на по-систематичен подход за оценка в рамките на съдебната власт.

ВСС е компетентният орган по отношение на решенията за дисциплинарни наказания на магистрати. Броят на дисциплинарните процедури отбелязва известно увеличение през последните години след временно намаляване през 2012 г.³⁰ Провеждането на дисциплинарни производства изисква наличието на механизми, които да гарантират, че тези производства се разглеждат професионално и безпристрастно. В миналото дисциплинарните производства бяха повод за критика на решенията на ВСС, като много от тези решения бяха успешно оспорени в съда. Това се отразява неблагоприятно върху общественото доверие, с което това производство се ползва и върху неговия възпиращ ефект.

Ето защо, в отговор на предишни препоръки по МСП³¹, миналата година ВСС започна анализ на практиката в дисциплинарните производства и съответната съдебна практика на Върховния административен съд, за да установи евентуалните точки на разногласие и да разработи основа за по-последователен подход. Първоначалният анализ, извършен през 2013 г., потвърди наличието на несъответствия в по-ранните решения. Като следваща стъпка беше създадена работна група, която да разработи по-ясни стандарти и методология за дисциплинарните производства. Проектометодологията беше завършена през есента на 2014 г. Освен че излага някои основни принципи, които следва да се спазват при провеждането на дисциплинарни производства, документът се занимава преди всичко с процедурни въпроси и до голяма степен повтаря вече съществуващите в законодателството правила. Освен това ВСС поставя акцент върху подобряване на собствения си капацитет в такива случаи чрез създаването на регистър с опция за търсене на дисциплинарни производства и планираното създаване на специален отдел в администрацията на ВСС, който да подпомага ВСС при анализа на отделни случаи.

ВСС счита, че предприетите през последната година различни мерки вече са допринесли за по-голяма последователност на дисциплинарната практика. Въпреки това, съгласно предоставената от България информация относно дисциплинарните производства в последните години, броят на успешните обжалвания продължава да е висок.³² Изготвянето на сериозна оценка би изисквало по-задълбочен качествен анализ на решенията относно видовете санкции, които се прилагат в различни ситуации, и конкретните основания за отмяна на решенията в съда. Твърде рано е да се каже дали предприетите мерки ще бъдат достатъчни да защитят ВСС от твърдения за произвол при бъдещи решения.

Проектът за стратегия за съдебна реформа включва предложения за създаването на специални дисциплинарни комисии съответно за съдии и прокурори, съставени от магистрати, избирани от своите колеги, както и предложения Върховният касационен съд, а не с ВСС, да е натоварен с произнасянето на окончателни решения по дисциплинарни производства.³³

2.3. Инспекторат към Висшия съдебен съвет (ИВСС)

Една от първите стъпки, които България предприе за постигане на целите по МСП през 2007 г., беше създаването на независим съдебен инспекторат към Висшия съдебен съвет (ИВСС).

³⁰ Броят на приключените дисциплинарни производства спадна от 68 през 2009 г. на 14 през 2012 г., но отново се увеличи до 23 през 2013 г. и 2014 г. (данните за 2014 г. обхващат месеците до ноември).

³¹ СОМ(2012) 411 final. Вж. също СОМ(2014) 36 final.

³² Докато през 2012 г. и 2013 г. имаше по 9 жалби, които доведоха до отмяната на 2 решения и връщането за преразглеждане пред ВСС на едно решение, за първите единадесет месеца на 2014 г. бяха внесени 10 жалби. Това следва да се разглежда във връзка с приключените в този период 23 дисциплинарни производства, като едва по 16 от тях бяха наложени санкции. От тях съдът отмени 3 решения за налагане на санкции. Редица дела са висящи. Следва да се отбележи, че в шест от производствата тази година не бяха наложени санкции, в това число и по дело, заведено от ИВСС, в което ИВСС обжалва решението да не се налага санкция (включено в 10-те жалби, посочени по-горе). По друг случай ВСС не взе решение поради изтичането на 6-месечния давностен срок. Източник: информация, предоставена от българските органи през юни и ноември 2014 г.

³³ Последното предложение е вероятно да изисква изменение на Конституцията.

ИВСС следва да играе ключова роля за опазването на независимостта и отчетността на съдебната власт. Той инспектира различните съдебни органи³⁴ и извършва целеви проверки по отношение на конкретни твърдения за нарушения. Освен това Инспекторатът може систематично да събира и анализира информация за цялостното функциониране на българската съдебна система — информация, която да се използва като основа за изработването на предложения за подобряване на качеството и ефективността на правосъдието.³⁵

Въпреки че ИВСС е и следва да бъде независим от ВСС, взаимодействието с ВСС все още е от ключово значение за неговата ефективност. ИВСС може да отнесе случаи на дисциплинарни нарушения към ВСС за решение, а ВСС е оправомощен съгласно Закона за съдебната власт да поиска Инспекторатът да проведе проверки. В рамките на ВСС беше създадена комисия, натоварена да поддържа диалог с Инспектората. Въпреки това ВСС изглежда все по-често разследва дисциплинарни случаи самостоятелно, вместо да разчита на принос от страна на Инспектората.³⁶

Важен аспект на независимостта на ИВСС е фактът, че главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство от две трети. Целта на тази сравнително сложна процедура е да се гарантира, че главният инспектор разполага с широка политическа подкрепа, което да позволи такова равнище на независимост и легитимност на ИВСС, благодарение на което да се избегне политизиране на неговата дейност. От друга страна недостатъкът на този подход пролича през 2012 г., когато след изтичането на мандата на първия главен съдебен инспектор Народното събрание не бе в състояние да събере необходимото мнозинство за избирането на неин приемник. Първоначално същият главен инспектор продължи да изпълнява длъжността в очакване на необходимото политическо решение. Накрая през октомври 2013 г. тя освободи длъжността, като така органът остана без силното ръководство, което процедурата трябваше да му осигури.

В последните дни на 2013 г. бе направен опит да се открие изборна процедура, но обявеният много кратък срок за номиниране на кандидати породи редица критики.³⁷ Впоследствие процедурата беше отменена, след като бяха повдигнати въпроси във връзка със спазването на етичните норми от страна на единствения кандидат, номиниран в срок. След обявяване на нова процедура се представиха двама кандидати, подкрепяни от независимия професионален Съюз на съдиите. И двамата бяха представени като официални кандидати пред Народното събрание, което увеличи възможността за изборен процес, основан на достиженията на двама неполитически кандидати, събрали достатъчно доверие, за да бъдат издигнати от самото съдебно съсловие. Въпреки, обаче, призивите на гражданското общество изборът да се разгледа като приоритетен въпрос³⁸, до разпускането на Народното събрание през юли 2014 г. не бе планирано гласуване. В резултат на това ИВСС продължава да бъде без ръководство. Народното събрание започна отново процедура с краен срок за номиниране на кандидати до 30 януари 2015 г. Според сведения двамата кандидати от първата процедура са заявили интерес да

³⁴ ИВСС е извършил проверки във всички съдилища с изключение на върховните съдилища.

³⁵ През 2014 г. ИВСС продължи да извършва планирани проверки в съдебните органи (съдилища и прокуратури) на районно, окръжно и апелативно равнище. Като част от проверките ИВСС осъществи преглед на качеството на приключените преписки и съдебните актове и направи редица конкретни препоръки. Освен планираните проверки, по искане на ВСС, Инспекторатът извърши проверка на Специализираната прокуратура за организираната престъпност във връзка със спазването на принципа на произволно разпределение на делата и направи препоръки.

³⁶ Промяната в относителната тежест на ВСС и ИВСС във връзка с дисциплинарните производства беше засилена с измененията в Закона за съдебната власт от 2011 г., с които се изискваше от ВСС да създаде специализирани комисии по етика и дисциплинарни производства. Съществуването обаче на тези специализирани комисии не пречи те да разчитат на работата на Инспектората за подготвителния анализ.

³⁷ Вж. също COM(2014) 36 final.

³⁸ Вж. http://www.bili-bg.org/514/news_item.html

участват отново.³⁹ След номиниране на кандидатите, в следващите два месеца ще се организират изслушвания, последвани от етап на вземане на решение в рамките на Комисията по правните въпроси на Народното събрание, което ще отнеме още две седмици, така че изборът може евентуално да се състои най-рано след средата на април.

III РЕФОРМА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

В отговор на МСП българските органи въведоха процес на постоянен мониторинг по отношение на изпълнението на процесуалните кодекси в областта на гражданското, административното и наказателното право. През годините този мониторинг беше провеждан с различна степен на активност и в негов резултат бяха направени редица конкретни предложения за законодателни изменения в процедурните кодекси, някои от тях приети от Народното събрание. Дебатът относно наказателното производство доведе също така до преразглеждане на българския наказателен кодекс, процес, който продължава вече няколко години, но все още не е приключил.

3.1. Мониторинг във връзка с процесуалните кодекси

От присъединяването на България досега процесуалните норми, уреждащи съдебното производство, бяха изменени няколко пъти. Както бе отбелязано в предишните доклади, съдебното производство в България се характеризира с висока степен на формализъм. Нормативната уредба е доста сложна в някои области и е предмет на чести изменения във времето, без това непременно да е част от по-широка визия за правна реформа. Експерти установиха, че съдилищата са склонни да възприемат предпазлив подход когато става въпрос за тълкуване на закона или позоваване на съществуващата съдебна практика като основа за техните решения. Процесуалните изисквания са сложни и често се тълкуват в тесен смисъл, като съществува риск производствата да бъдат отложени или отменени поради технически грешки. Отчасти в резултат от тези фактори се наблюдава тенденция, при която делата се възпрепятстват от процедурни пречки, а системата се натоварва с голям брой жалби. Тези проблеми изглеждат особено значими в областта на наказателното правосъдие.⁴⁰

През 2014 г. бе създадена работна група с участието на представители на ВСС, Инспектората към Министерство на правосъдието, академичните среди и юридическите професии, която да разгледа онези аспекти на Наказателно-процесуалния кодекс, които допринасят за удължаване на продължителността на делата. Работната група обсъди възможни изменения, за да се разшири възможността окръжните прокурори да възлагат сложни наказателни дела на следователите в Националната следствена служба.⁴¹ Обсъдени бяха и начини за по-добро използване на вещи лица в съда, както и как Върховният касационен съд да съсредоточи работата си върху своите основни дейности, като прехвърли вземането на решения по искания за възобновяване на наказателни дела към първоинстанционните съдилища.

³⁹ Съгласно Закона за съдебната власт номинирането е правомощие на народните представители. От пролетта нататък обаче ще бъде възможно участници от гражданското общество да предлагат кандидати. Комисията по правни въпроси прие изменения в процедурата, за да даде формално изражение на този елемент в новата избирателна процедура, с което се дава възможност на представители на гражданското общество да предлагат кандидати на вниманието на групи или членове на парламента.

⁴⁰ В неотдавнашно проучване на българска НПО сред представителна извадка от прокурори две трети от анкетираните посочват твърде формалните процедури като една от основните трудности пред наказателното преследване. Цитирано по-горе: „Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство“.

⁴¹ Националната следствена служба е част от съдебната система и се състои от следователи, прикрепени към прокуратурата. Тя беше обект на критики, че е част от пролиферацията на разследващи органи освен полицията с припокриващи се отговорности. Тя се специализира в някои категории дела, а работната ѝ натовареност като цяло се смята за ниска. Това породило и дебата дали може да ѝ се възлагат по-голям брой дела.

Освен това Министерството на правосъдието разглежда възможността за въвеждане на изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и други правни актове с цел да: опрости процедурите за изслушване на свидетели и вещи лица чрез видеоконферентна връзка, изясни правилата относно отводите на съдии,⁴² опрости съдебните процедури в сложни дела, измени правилата относно съдебните заседатели, както и да измени нормативната уредба за професионалните квалификации, финансирането и оценката на съдебномедицинските експерти. Остава да се види дали тези дискусии ще доведат до конкретни изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, което следва да се разглежда и в по-широкия контекст на обща реформа на наказателната политика в България.

3.2. Реформа на Наказателния кодекс

Важна инициатива на правителството през януари 2014 г. бе представянето на нов проект за наказателен кодекс. Проектът беше в процес на изготвяне от 2009 г. насам, с различни етапи на подготовка. Въвеждането на нов кодекс целеше две неща - цялостно модернизиране на наказателния кодекс, датиращ от 1968 г., в съответствие с международните стандарти и развитието на обществото и технологиите, и по-конкретно, разработване на по-ефективна нормативна уредба за някои конкретни проблеми, като корупцията и организираната престъпност.⁴³

Въпреки продължителната подготвителна фаза, включително няколко години работа въз основа на приноса на международни експерти и местни заинтересовани страни, бързо стана ясно, че проектът за кодекс, представен от правителството, не се счита за достатъчно напреднал за приемане от Народното събрание. През пролетта на 2014 г. Народното събрание откри две допълнителни обществени консултации с участието на представители на гражданското общество и на юридическите професии. Консултациите разкриха рязък контраст в становищата на ключови заинтересовани страни в съдебната система. Така например имаше значителни различия между становищата на прокуратурата и Върховния касационен съд.

От една страна прокуратурата като цяло подкрепя изработването на нов наказателен кодекс. Въпреки че според нея могат да бъдат направени някои подобрения в сегашното предложение, по-специално за изясняване на обосновката на различните предложени разпоредби, прокуратурата все пак счита, че действащият наказателен кодекс е остарял и трябва да бъде заменен, тъй като е обременен с редица изменения през годините, част от които са внесли несъответствие между различните разпоредби и са довели до противоречива съдебна практика. Така например в някои случаи едни и същи деяния могат да бъдат преследвани по няколко различни разпоредби на закона, които предвиждат различни нива на наказателни санкции. Ето защо прокуратурата призовава за ново степенуване на определенията за престъпни деяния в съответствие с ясна йерархия на тежестта, която се придава на всяко престъпление.⁴⁴ Определенията на някои престъпления са остарели и следва да бъдат премахнати или преформулирани. Други трябва да бъдат по-добре определени. Освен това според прокуратурата включването в рамките на една и съща глава на корупционните нарушения,

⁴² Към настоящия момент няма ефективни ограничения на правото за искане на отвод на съдия. Това е честа причина за забавяне на делата поради необосновани искания за отвод.

⁴³ В неотдавнашен доклад на Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO) се установяват редица все още съществуващи в българската нормативна уредба слабости за противодействие на корупцията, по-специално във връзка с разпоредбите на Наказателния кодекс по отношение на случаи на активен подкуп в публичния сектор, както и активна и пасивна търговия с влияние, когато предимството не е в полза на конкретно длъжностно лице, а на трета страна. Вж. *Втори доклад на Групата държави срещу корупцията (GRECO) за изпълнение на препоръките към България от Третия кръг на оценка (GRECO, октомври 2014 г.)*.

⁴⁴ Така например сложността на действащия кодекс позволява някои леки нарушения да бъдат санкционирани по-строго от по-тежки престъпления.

свързани с престъпления срещу публичните финанси, подкуп и търговия с влияние би било важна стъпка към по-ефективен правен процес във връзка с тези престъпления.⁴⁵ От друга страна Върховният касационен съд показва значително по-голяма предпазливост по отношение на ползите от новия проект за кодекс. Също така настоящият проект се смята за зле подготвен, без ясна визия и като цяло стойността му се поставя под въпрос. По-специално ВКС изрази резерви по отношение на пълното заместване на съществуващия кодекс, което би могло да доведе до правна несигурност. По мнение на ВКС е необходим по-задълбочен анализ и дебат в професионалните среди, за да се определи по-ясна концепция за наказателната политика, преди да се пристъпи към изготвянето на конкретни изменения.

Малко след приключването на обществената консултация правителството подаде оставка, а Народното събрание беше разпуснато. В отсъствието на действащ парламент, който да придвижи проектопредложението, временното правителство, чиято основна задача беше да подготви предсрочните избори през есента, създаде работна група, която да обсъди възможностите за по-нататъшни действия по предложението. По този начин съдбата на законопроекта бе оставена на практика в ръцете на бъдещото правителство. Оценката на проекта продължава и при новото правителство, което създаде работна група за набелязване на онези изменения, които да се въведат спешно в действащия наказателен кодекс и които могат да бъдат приети в краткосрочен план. Междувременно въпросът за евентуална по-широка реформа на нормативната наказателноправна уредба ще се разгледа в рамките на по-широк дебат със съответните заинтересовани страни.

IV КАЧЕСТВО И ЕФЕКТИВНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Съдебната реформа е нещо повече от промяна в законодателството. Без ефективно управление на съдилищата и прокуратурите, промените в законодателството няма да разрешат сложните проблеми, свързани с ефективността и отчетността в съдебната система. В България оперативното управление на съдебната система е до голяма степен в рамките на пълномощията на ВСС⁴⁶, както и на ръководителите на отделните съдилища и прокуратури. От една страна тази независимост дава на съдебната власт възможността самата тя да оглави и ръководи процеса на реформи без политическа намеса. От друга страна, обаче, това също така изисква от ВСС да действа като носител на реформи, наред с други ключови участници като например главния прокурор.

Сред факторите, които се отразяват върху качеството и ефективността на съдебната система в България, са ефективността на системите за разпределяне на съдебните дела на случаен принцип, последователното прилагане на стандартите за атестиране и повишение, справедливото разпределение на натовареността между съдилищата и отделните съдии, както и съдебната карта⁴⁷, обучението на магистрати, качеството на досъдебното производство и аспектите на електронното правосъдие.

4.1. Разпределение на дела

Разпределението на делата между отделните съдии е управленски въпрос, но и основен инструмент за опазване на независимостта на съдебната власт и за противодействие на риска от корупция. Добре документирани са случаи, при които злоупотребата с разпределението на делата води до пристрастност при изготвянето на съдебните решения.⁴⁸ Българските органи

⁴⁵ Източник: Върховна касационна прокуратура на Република България.

⁴⁶ Широкият обхват на правомощията на ВСС бе посочен по-горе.

⁴⁷ Размер и обхват на съдебните райони.

⁴⁸ Проблемите, свързани с разпределянето на делата на случаен принцип, бяха подчертани в няколко предишни доклада по МСП. Вж. напр. SWD(2014)36, стр. 7-8; SWD (2012) 232, стр. 19; SEC(2011)967, стр. 11.

отговориха на този риск с въвеждането на електронни системи за случайно разпределение на делата във всички съдилища. Въпреки това полемиката продължава да се подхранва от примери за манипулиране на системата.

В доклада по МСП от януари 2014 г. бе посочено, че ВСС е решил да отговори на продължаващите опасения с двуетапен подход. Като първа стъпка ще бъде въведен механизъм, чрез който локалните информационни системи автоматично ще сигнализират на ВСС за решенията за разпределяне на делата. С това се цели да се преодолее рискът от многократно разпределяне на делото до постигането на желания резултат. Като втора стъпка ще бъде въведена напълно прозрачна и централизирана ИТ система, обхващаща цялата страна. Тази система ще бъде осъществена като част от по-широката стратегия за електронно правосъдие. В миналото Комисията препоръча също така разработването на задължителни общи правила за разпределянето на делата в съдилища, необходимостта от външни експерти за проверка на новата система и отбеляза колко е важно съдебното ръководство да се отчита за всяко отклонение от разпределянето на случаен принцип.⁴⁹

Механизмът за сигнализиране беше въведен през 2014 г. според плануваното и понастоящем се получава сигнал при всяко решение за разпределяне на дело на местно равнище.⁵⁰ Все още се подготвя изпълнението на плановете за национална централизирана система за разпределение на делата. През пролетта на 2014 г. предходното правителство подготви и съгласува с ВСС някои други законодателни промени, свързани със Закона за съдебната власт, но те не бяха гласувани преди разпускането на Народното събрание. Следователно за момента различните съдилища продължават да разчитат на локалните системи. Освен това някои съдилища продължиха да прибегват до различни процедури и правила за практическото използване на системите.⁵¹

През ноември 2014 г. възникна значителна полемика във връзка с разпределянето на дела в Софийски градски съд. Изглежда процедурата за случайно разпределение на делата е била заобиколена при възлагането на важно дело за несъстоятелност. Първоначално фактът, че системата не е изпратила сигнал до централния регистър беше обяснен като резултат от проблеми с интернет връзката, но това изглежда не е така. Реакцията на ВСС беше бавна, като в началото Съветът отрече да е имало проблем, а по-късно реши да проведе допълнителни проверки на софтуера, които изглежда повтарят подобни проверки, вече извършени през март 2013 г. Тези по-ранни проверки вече бяха разкрили сериозни слабости в системата, но в резултат на това ВСС явно не сметна за приоритет подобряването на сигурността⁵². По същото време в публичното пространство избухна скандал по друго дело за несъстоятелност, в което беше замесена голяма чуждестранна фирма. След публични твърдения за нарушения в тези дела, съдиите от различни софийски съдилища призоваха да се търси отговорност от ръководството на Софийски градски съд за тези грешки. Понастоящем тече дисциплинарно производство срещу един съдия, както и проверка в Софийски градски съд⁵³. През декември ВСС обяви въвеждането на незабавни спешни мерки, с които да се подобри прозрачността при разпределяне на делата, като по-късно те да бъдат последвани от по-задълбочено решение за

⁴⁹ Има случаи, като например при нужда от специализация в прокуратурата, при които е оправдано решение да не се спазва разпределянето на случаен принцип.

⁵⁰ По-неясно остава как сигналите са проследяват на централно ниво. Освен това явно системата не е предотвратила изцяло появата на нови полемки.

⁵¹ През декември ВСС прие проект за единна методология, която впоследствие беше публикувана за коментар от страна на членовете на съдебната власт.

⁵² Проверки, извършени през 2013 г., също показаха подобни сериозни недостатъци в системата за случайно разпределяне на делата на Върховния административен съд.

⁵³ На синдика, посочен от съда да управлява фирмата във второто дело за несъстоятелност, беше забранено да действа като синдик в подобни производства след проверка на Министерство на правосъдието, в хода на която бяха установени няколко случая на нарушения в минали дела.

централизирано разпределяне на дела в рамките на национална система, която да бъде възложена на независим доставчик след процедура за обществени поръчки в хода на 2015 г.⁵⁴

4.2. Управление на човешките ресурси

Съществен определящ фактор за качеството и ефективността в съдебната система е управлението на човешките ресурси в нея. Това включва редица аспекти като систематичен подход за атестиране и повишение, предоставяне на обучение и справедливо разпределение на натовареността.

Атестиране и повишаването в длъжност

Съществен елемент в управлението на човешките ресурси в съдебната власт, системата за атестиране и повишаване в длъжност се отразява на мотивацията на съдиите и прокурорите. Нейната справедливост и прозрачност са важни и за гарантиране на независимостта на съдебната власт, тъй като тази система може да бъде използвана за оказване на натиск върху магистратите. В отговор на препоръките в последния доклад по МСП⁵⁵ под ръководството на ВСС бяха сформирани две работни групи, които да разработят предложения за подобряване на методите за атестиране и развитие на кариерата на магистратите.⁵⁶ Заключениета на работните групи бяха взети под внимание при разработването на стратегията за съдебна реформа. Така например стратегията включва предложения за преоценка на практиките във връзка с придобиването на статут на несменяемост, по-доброто отчитане на натовареността при атестирането, въвеждането на самооценка и разглеждане на нуждите от обучение в областта на атестирането.

Обучение

През 2014 г. Националният институт на правосъдието продължи да предоставя обучение и да развива своя спектър от обучения за магистрати. Дейността му се финансира отчасти с публични средства от държавния бюджет. Основният бюджет, обаче, който през последните години остава непроменен, е достатъчен само за покриване на задължителното обучение на младите магистрати, изисквано от закона. Всички останали дейности за обучение, включително продължаващото обучение, се покриват от различни еднократни безвъзмездни помощи и програми.⁵⁷ Въпреки това Институтът успя да разработи редица нови обучения в тясно сътрудничество с различните институции на съдебната система.⁵⁸ В много оценки се признава качеството на обучението и усилията, които се полагат за адаптиране на предлаганите обучения към променящите се нужди.

В стратегията за съдебната реформа се съдържат редица предложения за по-нататъшното развитие на обучението на магистрати, като например подобряване на първоначалното и продължаващото обучение, разработване на програми за наставничество и подобряване на

⁵⁴ В рамките на текущ проект по ОПАК вече е включено разработването на централизирано решение в контекста на по-широката стратегия за електронно правосъдие, но изглежда ВСС е решил да оттегли този елемент от проекта по ОПАК.

⁵⁵ COM(2014) 36 final.

⁵⁶ В работните групи участваха представители на редица съдебни инстанции, включително върховните и апелативните съдилища, прокуратурата, Националната следствена служба, организациите на гражданското общество и юридическите професии.

⁵⁷ Включително средства на ЕС.

⁵⁸ Една от последните новости, предлагани от Института, са съвместните обучения за магистрати и дознатели. Въпреки че основната цел на Института е да обучава магистрати, съвместните обучения с полицейски служители са разработени, за да подобрят уменията за сътрудничество между двете страни в досъдебните разследвания. Сътрудничеството бе посочено като едно от предизвикателствата в България по отношение на наказателните дела.

способността за определяне на нуждите от обучение в различните съдебни органи. Независимостта на Института също се смята за важен фактор за неговата ефективност.

Анализ на работната натовареност

Важен аспект от управлението на човешките ресурси в съдебната система е разпределянето на натовареността между магистратите. Това е от значение не само, за да се осигури справедлива основа за атестиране и повишаване и за мотивиране на магистратите да отделят изискваната енергия за работа по сложни досиета, но и по отношение на независимостта на отделните магистрати. Така например един от въпросите, повдигнат при анализа на системата за разпределение на делата на случаен принцип, е необходимостта да се отчита натовареността, което при изключителни обстоятелства може да изисква преразпределяне на делата.

В рамките на ВСС специална комисия по анализ на степента на натовареност работи по проект, целящ да се разработят обективни стандарти за натовареността на съдиите, като се отчита сложността на делата, както и другите задачи, изпълнявани от магистратите. Бяха определени различните видове съдебни дела и през есента на 2014 г. беше проведено допитване на съдиите от различни клонове и нива на съдебната власт, за да се събере информация за средното равнище на натовареност, свързано с различните видове дела. Резултатите от допитването ще бъдат използвани за разработването на правила за оценка на натовареността във всички съдилища, като тези правила ще бъдат готови за приемане от ВСС през 2015 г.⁵⁹

В ход е подобен процес и за прокурорите и следователите, въпреки че поради различния характер на прокуратурата в сравнение със съдилищата беше избран по-опростен подход въз основа на пилотно проучване. Резултатите са използвани за разработването на набор от правила, които ще влязат в сила през 2015 г.

4.3. Съдебна карта и електронно правосъдие

Някои елементи на съдебната реформа изискват по-широко обсъждане на политическо равнище, тъй като те изискват законодателни промени или координиране с други институции извън съдебната система. Такъв би бил случаят например с възможната реформа на съдебната карта, която е свързана с редица други части на публичната администрация, и въвеждането на електронното правосъдие, което изисква законодателни промени.

Съдебна карта

В България се обмисля реформа на съдебната карта като цяло, тъй като скоро не е била въведена промяна на съдебните райони, които се характеризират със съдилища с много различна степен на натовареност, като по-големите съдилища поемат непропорционално голяма част от натовареността.⁶⁰ В началото на 2014 г. бяха предприети първите стъпки в тази посока със закриването на две трети от военно-окръжните съдилища. Продължава да се анализира възможността за по-нататъшно реформиране на военните съдилища, така че да

⁵⁹ В началото на 2015 г. резултатите от допитването ще бъдат разгледани от три работни групи, представляващи основните клонове на съдебната власт, след което комисията по анализ на натовареността ще определи стандартни времеви графици за различните видове дела. Накрая ще бъдат определени правила и договорености за измерване на натовареността в съдилищата.

⁶⁰ В България има 113 районни съдилища. Има също така по един окръжен и един административен съд във всеки от 28-те областни центрове, пет апелативни съдилища с обща компетентност, Софийски градски съд и апелативен съд със специална компетентност по някои въпроси, специализиран съд и апелативен съд по дела, свързани с организираната престъпност, както и три военни съдилища и един апелативен военен съд. Освен това има Върховен административен съд и Върховен касационен съд.

остане само един съд, който да обхваща цялата страна.⁶¹ Този процес се очаква да продължи с реформа на районните съдилища през 2015 г. За него ще допринесе и подготовката за цялостна система от стандарти за оценка на натовареността. Освен това бяха възложени проучвания на независими експерти във връзка с демографските, социалните и икономическите фактори, които се отразяват върху честотата на делата в съда, и факторите, които влияят върху достъпа на гражданите до правосъдие. Те ще бъдат използвани в процеса.⁶² Взети заедно, различните проучвания следва да послужат за основа за изготвянето на конкретни предложения през втората половина на 2015 г.⁶³ В по-общ план проучванията, извършени при подготовка на реформата, предоставят богата основа за анализиране на съдебната система. Това се прави за първи път в България, но може в идеален случай да се превърне в редовна практика. В проекта за стратегия за съдебна реформа е включено предложение за допълнително укрепване на аналитичния капацитет на ВСС в това отношение, така че да се даде възможност за по-ефективно управление на съдебната система.

В крайна сметка усилията за реформа могат да включат и окръжните, апелативните и административните съдилища, като целта е постепенно реструктуриране на цялата съдебна карта. Това обаче ще изисква допълнителен анализ⁶⁴ и може също така да наложи по-широки консултации, тъй като понастоящем окръжните съдилища са съгласувани с организацията на областното управление. Ето защо реформата ще бъде дългосрочен процес, който, за да бъде успешен, изисква непрекъсната подкрепа и на политическо равнище. Така наред с по-дългосрочните усилия за реформа на съдебната карта ВСС работи в краткосрочен план и за облекчаване на най-сериозните проблеми, произтичащи от неправилното разпределение на ресурсите в системата, като постепенно променя броя на постове в различните органи на съдебната власт (съдилищата и прокуратурите) в съответствие с по-прагматична оценка на относителния обем на работа. През първите единадесет месеца на 2014 г. ВСС закри 123 поста в съдебни органи с по-малка натовареност, като същевременно откри 129 допълнителни поста в по-натоварените органи.⁶⁵

Електронно правосъдие

Като част от общата стратегия за електронно правителство през юли 2014 г. българските органи приеха стратегия за електронно правосъдие след консултации със съответните заинтересовани страни, включително с представители на различните части на съдебната система и НПО, които са активни в този сектор. В стратегията се определят редица цели за периода до 2020 г. и се определят отговорностите на различните институционални страни. Работна група към Министерството на правосъдието с участието на представители на съдебната власт и на гражданското общество подготви в тази връзка законодателни изменения в Закона за съдебната

⁶¹ Реформата беше приета през 2013 г. след предложение от главния прокурор като част от текущата реформа на прокуратурите, които по закон трябва да бъде структурирани в съответствие със структурата на съдебните райони.

⁶² За да се отговори на възможните опасения във връзка с достъпа до правосъдие в отдалечените райони, изглежда ще се разгледа възможността за въвеждане на модел на временни съдилища, според който в тези бивши съдебни райони ще се запази отворена служба, където може да бъде свикан съд да разглежда дела на определени интервали от време. Източник: Срещи с ВСС през декември 2014 г.

⁶³ Евентуално решение на ВСС за реформиране на районните съдилища няма да постави край на процеса. На първо място, въпреки че определянето на съдебните райони официално е от изключителната компетентност на ВСС, необходимо е реформата да бъде координирана на по-общо политическо равнище, тъй като по практически причини съдилищата се съгласуват с редица други институции под управлението на изпълнителната власт, в това число по-специално полицията, нотариусите и съдебните изпълнители. На второ място, практическото осъществяване на реформата ще изисква внимателно планиране и консултиране с местните заинтересовани страни.

⁶⁴ Според ВСС най-рано през 2016 г. може да е готово предложение за консолидиране на окръжните съдилища.

⁶⁵ Източник: информация, предоставена от българските органи през декември 2014 г.

власт. Междувременно в различните институции на съдебната власт бяха разработени някои междинни стъпки. По-специално, в прокуратурата приключи въвеждането на Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) със средства от оперативната програма за развитие на административния капацитет, която включва и модул за произволно разпределяне на делата.

4.4. Реформа на прокуратурата

През 2013 г. главният прокурор представи широкообхватен План за действие за управленски реформи в прокуратурата, който бе подкрепен от ВСС.⁶⁶ Реформата, която е вече почти завършена, изглежда доведе до цялостно рационализиране на прокуратурата, както и на нейните връзки с други сектори на публичната администрация и съдебната система. До март 2015 г. е планирано да бъдат завършени останалите елементи на стратегията, насочени към укрепване на независимия капацитет на прокурорските служби да извършват разследвания⁶⁷ и да се възползват от експертен опит в хода на разследванията. През пролетта на 2014 г. към плана бяха добавени редица допълнителни мерки, за да се отговори на последните препоръки на Комисията относно борбата с корупцията и организираната престъпност.⁶⁸

Въпросът за реформата в прокуратурата е застъпен в проекта за стратегия за съдебна реформа, представен от министъра на правосъдието, където се предвижда независима международна експертна проверка на състоянието и ефективността на прокуратурата с оглед разработването на нов организационен модел за нея. В отговор на предложенията в проекта за стратегия главният прокурор представи становище, в което бяха приети някои елементи от реформата — бяха включени конкретни проектоизменения на Закона за съдебната власт с цел да се смекчи до известна степен вътрешната централизация на организацията, като се даде по-голяма автономия на отделните прокурори. Бяха включени и идеи за засилване на отчетността на прокуратурата към обществото чрез определяне на изисквания главният прокурор да докладва пред ВСС и Народното събрание, по-конкретно по отношение на разследването на случаи на корупция и организирана престъпност.⁶⁹

От голямо значение за разследването на престъпления, свързани с корупция, особено на корупция по високите етажи на властта, е автономността, с която разполагат отделните прокурори в рамките на своята служба и степента на контрол от страна на йерархията. Важен въпрос, който често се отбелязва от експертите (както българските, така и чуждестранните), е общата липса на мотивация у прокурорите да предприемат инициативен подход в разследванията⁷⁰. Поради тази причина един от проблемите, установени в миналото, беше относително пасивната роля на прокуратурата в досъдебното разследване на сложни дела,

⁶⁶ За начало на плана за действие послужи функционален одит на прокуратурата, който според редица независими експерти предава много откровена картина на различните слабости на съществуващата структура.

⁶⁷ Прокуратурата разчита на външни експерти. Има големи закъснения, а качеството не винаги е достатъчно добро. В някои области би могла да възникне необходимост от собствен експертен опит. Неотдавна прокуратурата отпусна допълнителни средства за получаването на експертен опит по някои сложни криминални разследвания във връзка с финансовия сектор.

⁶⁸ Вж. дискусията в точка V и VI по-долу.

⁶⁹ Становището прие и други елементи от проекта на стратегия, в това число идеята за реструктуриране на ВСС в два състава. *Становище на прокуратурата относно стратегията за съдебна реформа*, представена в английски превод по време на среща в София през декември 2014 г.

⁷⁰ Според 83 % от прокурорите оценките на дейността им не отразяват точно и справедливо тяхната работа. Общо 40 % смятат, че не са оценявани правилно. Цитирано по-горе: „Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство“.

което прави още по-трудно гарантирането на тясно сътрудничество между прокуратурата и следствието, необходимо за ефективно водене на делата.⁷¹

Проблемът изглежда е свързан, поне отчасти, с йерархичната структура на прокуратурата, която не насърчава култура на индивидуална инициатива. Като цяло прокурорските служби са изправени пред нуждата от равновесие между автономията на отделните прокурори и необходимостта от съгласуваност и управленски контрол. Прозрачните процедури могат да помогнат за повече яснота в делата, при които прокурорите смятат, че инструкциите от страна на ръководството възпрепятстват тяхната автономия.⁷² Някои държави членки преодоляват централизирането на правомощията в една служба с по-силни механизми за контрол.⁷³ Този въпрос е от особено значение в делата за корупция, тъй като правната защита, предлагана от закона (обжалване от страна на жертвата на престъплението) рядко се задейства в такива случаи.

Публикуваните наскоро предложения на главния прокурор за законодателни изменения допринасят за внасяне на по-голяма яснота.⁷⁴ Те следва да бъдат оценени в контекста на система, която се характеризира с висока концентрация на правомощия в ръцете на ръководството на прокуратурата. В съдебните системи и на други държави членки съществуват йерархични структури, сравними с тези на българската прокуратура. В българския модел към тази йерархична структура се добавя и пряк контрол на главната прокуратура върху специализираните звена, разследващи корупцията сред магистратите, звената за финансово разследване и специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност.

V БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Четвъртият и петият показател по МСП се отнасят съответно до корупцията по високите етажи и корупцията като по-широко явление в публичната администрация, включително на местно равнище и по границите. Корупцията подкопава доверието в институциите и създава заплахата за икономическото и социалното благосъстояние на една държава. Това е една от причините за общественото недоволство, което доведе до повсеместни демонстрации през 2013 г. и 2014 г. Редица независими проучвания и изследвания, изготвени от гражданското общество или международни организации, показват, че продължаващата широко разпространена корупция е сериозен проблем в България. Според бизнес лидери и експерти, участвали в проучването на Световния икономически форум за глобален индекс на конкурентоспособността, корупцията представлява най-проблематичният фактор за извършването на стопанска дейност в България.⁷⁵ Според показателите за държавно управление на Световната банка България се нарежда на

⁷¹ Този въпрос беше подчертан например в преглед на делата за корупция на прокуратурата през 2013 г. Той беше повдигнат и от независими експерти.

⁷² В неотдавнашно проучване почти 13 % от участвалите прокурори смятат, че прокурорите „често“ се поддават на йерархичен натиск, 28 % считат, че това се случва „понякога“, а 38 % - „много рядко“. Цитирано по-горе: „Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство“.

⁷³ Например, в някои държави членки е въведена система на съдебен контрол върху решенията за отхвърляне на исковете.

⁷⁴ В становището на прокуратурата по проекта за стратегия за реформа в съдебната система са включени предложения за промяна на формулировката на член 143 от Закона за съдебната власт, за да се поясни, че са обвързващи само мотивираните писмени разпореждания, издадени от по-горестоящия по длъжност прокурор, и че прокурорът, към когото са адресирани тези разпореждания, може да поиска отмяната им от горестоящата прокуратура на издация разпореждането прокурор. Вече съществува механизъм за докладване до главния прокурор, ВСС или Инспектората и изглежда, че е бил използван в определени случаи. Системата за разпределяне на делата на случаен принцип също така ограничава рисковете от неправомерна намеса в разпределянето на делата. Според главната прокуратура евентуалните опити да се заобиколи системата или по-горестоящ прокурор да изझे дело биха били прекалено явни и могат да провокират предприемането на дисциплинарни мерки.

⁷⁵ За последното издание: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>

последно място сред членовете на ЕС по контрол на корупцията.⁷⁶ Освен това Европейският индекс за качество на управлението подчертава значителните регионални различия в България по отношение на възприятието за корупция и качеството и безпристрастността на публичния сектор⁷⁷. Индексът за върховенството на закона за 2014 г. на World Justice Project нарежда България на последно място по отношение на корупцията в разглеждания регион Западна Европа и Северна Америка⁷⁸. По подобен начин Индексът за възприемане на корупцията на Transparency International неотклонно представя България като една от държавите - членки на ЕС, където чувството за корупция е най-високо⁷⁹. От неотдавнашно проучване, проведено в рамките на *Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)*, става ясно, че корупцията в България значително се е увеличила до равнище, невиджано след приемането на страната в ЕС⁸⁰. Тези нагласи се потвърдиха в последното проучване на Евробарометър⁸¹.

В миналите доклади по МСП се подчертаваше отсъствието на дела, при които сериозни обвинения в корупция са довели до окончателни съдебни решения, както и необходимостта от по-добро съгласуване на усилията за борба с корупцията в България. Настоящият раздел обобщава действията, предприети от българските органи за справяне с проблемите в рамките на системата за борба с корупцията, както по отношение на предотвратяването на корупцията, така и при преследването на случаи на корупция от страна на административните органи.

5.1. Стратегия за борба с корупцията

През 2009 г. България прие Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, която по-късно беше последвана от редица планове за действие. Бяха осъществени множество конкретни мерки за активизиране на борбата срещу корупцията. Въпреки тези мерки, обаче, бяха отправени критики, че общият подход е фрагментиран и му липсва цялостна ефективност и координация⁸². Действията за борба с корупцията продължават да не са концентрирани, като няма една единствена институция, която да има пълномощия и автономност, за да координира по инициативен начин борбата срещу корупцията, както беше препоръчано в предишните доклади по МСП.

⁷⁶ Данни от 2013 г.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁷⁷ Данни от 2013 г.: Nicholas Charron, Lewis Dijkstra и Victor Lapuente. 'Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions'. („Картографиране на регионалното разделение в Европа: мярка за оценяване на качеството на управление в 206 европейски региона“). *Social Indicators Research*. <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

⁷⁸ По показателя „Отсъствие на корупция“ България е на 24-то място от 24 държави в Западна Европа и Северна Америка. В сравнение с групата на държавите с по-висок среден доход в световен мащаб страната заема 22 място от общо 29 държави. Накрая, тя заема 64-то място от общо 99 държави, обхванати от проучването. <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

⁷⁹ Според последното издание България се нарежда на 69-то място от общо 175 страни, включени в проучването. Тя споделя тази позиция с Румъния, Италия и Гърция. Вж. <http://www.transparency.org/cpi2014>

⁸⁰ Трима от всеки десет българи, участвали в допитване в рамките на проучването, признават, че са дали подкуп през 2013 г., а четирима от всеки десет твърдят, че им е бил поискан подкуп. По редица показатели ситуацията в България изглежда сравнително по-лоша отколкото в редица страни кандидатки в Югоизточна Европа. За повече подробности вж. *Anti-corruption Reloaded*, SELDI, 2014 г., <http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-reloaded-assessment-of-southeast-europe> Вж. също така „Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата“ на Центъра за изследване на демокрацията, София, 2014 г., стр. 18. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17171>

⁸¹ Евробарометър 406.

⁸² Въпреки че, както е описано по-долу, налице са усилия в прокуратурата за рационализиране на работата по дела за корупция.

В отговор на препоръките на Комисията⁸³, през 2013 г. беше започнато преразглеждане на стратегията за борба с корупцията с участието на гражданското общество и на независими експерти. Като част от този преглед бе извършена независима оценка на въздействието на стратегията⁸⁴. Според българските органи прегледът (все още непубликуван) потвърждава присъствието на много сериозни слабости в българската организация за противодействие на корупцията, както и в прилагането на стратегията за борба с корупцията през последните пет години. Новото правителство предстои да вземе решение относно конкретните последващи действия във връзка със заключенията на независимия преглед, но посочи, че счита това за важен приоритет за следващите месеци⁸⁵.

5.2. Разследване на дела за корупция

В България опитът от миналото сочи сериозни пречки за ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията, особено при участие на високопоставени длъжностни лица. Прокуратурата работи по редица дела, често съпътствани от широк интерес в пресата, но рядко се стига до присъди, а ако това се случи, те са обект на дълъг процес на обжалване. Комисията се затрудни да установи важни дела, които са приключили окончателно.

Последните резултати, докладвани от българските власти, сочат известно развитие по отношение на разследването⁸⁶ или съдебното преследване на нови случаи на корупция⁸⁷. Данните през 2014 г. показват също така намаляване на процента на делата, които се връщат на прокуратурата от съда или при които се е стигнало до оправдателна присъда, въпреки че този процент остава висок⁸⁸. В редица дела по обвинения за корупция бяха издадени присъди на първа инстанция срещу високопоставени длъжностни лица⁸⁹.

Въпреки тези наскоро настъпили промени, като цяло картината остава до голяма степен непроменена. Въпреки че сега по-голям брой дела стигат до съд, този брой все още изглежда нисък в сравнение с мащаба на съществуващите проблеми, които са признати както в страната,

⁸³ СОМ(2012) 411 final.

⁸⁴ Проучването беше възложено от главния инспекторат и финансирано от ЕС по оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК).

⁸⁵ Среци в София през декември 2014 г.

⁸⁶ През първите десет месеца на 2014 г., по данни на прокуратурата, бяха образувани 61 досъдебни производства срещу държавни служители на високо или по-високо равнище, включително член на Народното събрание, заместник министър, заместник управител на Националната банка, четирима кметове на общини, шестима заместник кметове, двама областни управители в голям регионален център, двама регионални директори на държавни агенции, един директор на местна инспекция по околната среда, регионален директор на земеделски фонд, петима съдии (включително двама председатели на съдилища), съдия по вписванията, нотариус, двама частни съдебни изпълнители, четирима дознатели, дванадесет полицаи, седем служители на митниците. Единадесет държавни служители бяха отстранени от длъжност във връзка с досъдебни производства. Източник: писмени материали, получени от прокуратурата на България през декември 2014 г. Някои други дела за корупция по високите етажи са на ранен етап на разследване, включително случай, в който е замесен бивш заместник-председател на Парламента.

⁸⁷ През първите десет месеца на 2014 г. 31 държавни служители на високо или по-високо равнище бяха изправени пред съд, включително главен секретар на Министерски съвет, член на Народното събрание, председател на държавна комисия, двама кметове на общини, един заместник-кмет, двама съдии по вписванията, трима частни съдебни изпълнители, двама служители на Министерство на правосъдието, двама дознатели, четиринадесет полицаи и двама служители на митниците. Източник: българската прокуратура.

⁸⁸ Често срещан проблем в наказателните производства в България е връщането на делата на прокуратурата от съда поради формални или материални грешки в обвинителния акт.

⁸⁹ Включително бивш министър на вътрешните работи, председател на държавна комисия, регионален директор на държавна агенция, общински кмет и двама полицейски служители. Източник: българската прокуратура.

така и от международни наблюдатели⁹⁰. Новите случаи са все още на ранен етап на съдебния процес, така че на практика не съществуват окончателни присъди по дела за корупция по високите етажи, включващи сериозни обвинения в корупция. Понякога не е ясно защо съдебните органи не са започнали дело или са прекратили започнати дела по случаите, в които става въпрос за средства на ЕС, за които OLAF е извършил разследване и е заключил, че има ясни индикации за наличието на измама⁹¹. Ефективното правораздаване в тази област е възпрепятствано от редица правни и организационни предизвикателства.

В контекста на текущата реформа на прокуратурата се предприемат редица мерки, с които да се отдаде по-голям приоритет на борбата срещу корупцията, като например подобряване на обучението и специализацията на прокурорите и следователите, засилване на сътрудничеството с другите агенции и държавни органи и усъвършенстване на вътрешните процедури и структури. В хода на 2014 г. бяха предприети няколко допълнителни мерки, с които да се преодолее липсата на резултати в преследването на корупцията, по-специално мерки за по-интензивен надзор на такива дела и за по-тясно сътрудничество с ДАНС в рамките на нов специализиран отдел за преследване на корупцията на местно равнище. Тези мерки са разгледани по-долу. Тяхното въздействие трябва да се следи.

Надзор на дела за корупция в рамките на прокуратурата

През 2014 г. прокуратурата предприе стъпки, насочени към по-стриктно наблюдение на досъдебното производство по дела, свързани с корупция. Един от важните елементи на това беше създаването на каталог на корупционните престъпления, който прокурорите да използват при докладване пред ръководството. Друга мярка беше създаването на специализирани звена във всички апелативни прокуратури за противодействие на корупцията. Апелативните прокуратури бяха натоварени със задачата да събират докладите от по-нискостоящите прокуратури. След това те представят пред висшето ръководство месечни доклади относно развитието по корупционни дела, включително заподозрени лица, класификация на престъплението, разследващ екип, евентуални процедури за финансови проверки и времева рамка на разследването⁹².

Новите изисквания за докладване са отразени в разпоредби, с които се създава система за специален надзор на досъдебните производства по дела за корупция, които попадат в обхвата на определенията в каталога, дела, които са обект на наблюдение от страна на Европейската комисия, както и „други дела, които се характеризират с фактическа и правна сложност или от значение за съдебната практика“⁹³. Всяко започнато досъдебно производство се докладва на апелативната прокуратура, където се определя прокурор, работещ в съответната област, който дава становище дали въпросното дело следва да бъде поставено под специално наблюдение. Решението за такова специално наблюдение се взема от ръководителя на апелативната прокуратура, а първоначално определеният прокурор става „наблюдаващ прокурор“ по делото. Особено важните дела могат да бъдат възложени за наблюдение на върховната касационна

⁹⁰ Като пример, по сведения понастоящем в българските затвори само две лица излежават наказание за вземане на подкуп и само дванадесет лица - за даване на подкуп. Източник: българското министерство на правосъдието.

⁹¹ Не съществува система за даване на обяснения в случаите, свързани с измами с бюджета на ЕС, които са били прекратени, освен общи обяснения като често използваното „липса на доказано намерение“. OLAF не получава информация за процедурата, която се прилага, за да се достигне до такова заключение, тъй като няма процедури, с които да се гарантира, че решенията за отхвърляне на иск или отказ за образуване на дело са мотивирани, че съдебните решения се записват и че се предоставят средства за защита.

⁹² Освен това апелативните прокуратури трябва на всеки три месеца да докладват устно за делата, които са приключени или са заведени, включително за евентуално срещнати трудности при разследването и нужда от методологична подкрепа.

⁹³ Източник: прокуратурата.

прокуратура. Специалното наблюдение означава на практика, че прокурорът в апелативната прокуратура осигурява съдействие и методологични насоки на прокурора, натоварен с делото в предварителното производство и в съдебната фаза. Наблюдаващият прокурор може също така да разгледа въпросното дело на втора инстанция.

Този по-систематичен подход има за цел да даде по-голям приоритет на делата за корупция и да спомогне за идентифициране на системните фактори, които забавят досъдебното производство. Данните, предоставени от прокуратурата за първите месеци след въвеждането на новата система, изглежда да сочат в посока на известно повишаване на скоростта, с която протича досъдебното производство⁹⁴. Системата за специално наблюдение може да помогне за справянето с някои основни проблеми, установени в миналото, като например недостатъчната подготовка по делата или недостатъчното внимание, което се отдава на сложни дела. Въздействието ще може да бъде оценено по протичането и успеха на бъдещите дела.

Ново междуведомствено звено за разследване на корупцията

В България има редица различни разследващи органи, в това число полицията, Националната следствена служба (която е част от съдебната система и се състои от разследващи магистрати, прикрепени към различните прокуратури) и Държавна агенция „Национална сигурност“. Както бе споменато по-горе, в миналото като един от проблемите, възпрепятстващи напредъка по делата, бе посочено слабото сътрудничество между прокуратурата и тези агенции. За да се подобрят досъдебните разследвания на корупционните престъпления през юни 2014 г. главният прокурор създаде специализирано междуведомствено звено, което да помага за разследването на тези случаи⁹⁵.

Новата структура се оглавява от старши прокурор и в нея участват директорът на ДАНС, отговарящ за разследванията за корупция, прокурори и следователи от Софийска градска прокуратура и служители от ДАНС (включително разследващи служители). Звеното може да се подпомага и от експерти от Министерство на финансите, Национална агенция по приходите, Агенция „Митници“ и Агенцията за държавна финансова инспекция, както и други министерства и държавни органи. То е настанено в помещенията на ДАНС. Очаква се звеното да допринесе за по-нататъшната специализация на прокурорите, следователите и оперативните служители, които работят по дела за корупция, както и да предостави средство за по-ефективен и поверителен обмен на информация по-специално между прокуратурата и ДАНС, като по този начин допринесе за повишаване на ефективността на досъдебното производство. Звеното е упълномощено да извършва предварителни проверки, както и досъдебно разследване по случаи на корупция, определени в каталога, посочен по-горе. То работи по досиетата, които са му възложени от главния прокурор и разследванията се координират с председателя на ДАНС. Звеното функционира като по конкретните случаи се определя специален екип от прокурори и следователи, който работи по време на досъдебната и съдебната фаза на делото.

Очевидно е твърде рано да се оцени въздействието на тази нова мярка. Българските органи обаче считат, че постигнатите досега резултати са обещаващи. В ход са няколко разследвания, в които бяха доказани предимствата на новата структура, включително гарантирането на поверителността на разследванията, бързото откриване на разследвания и избягването на политически натиск при преследването на престъпления, свързани с корупция. Една бъдеща оценка на ефективността на звеното трябва да прецени доколко първите дела за корупция срещу важни личности на местно ниво⁹⁶ могат да бъдат последвани от важни дела на национално равнище (особено предизвикателство, като се има предвид малкият размер на

⁹⁴ Не е възможно да се каже дали данните са представителни и по отношение на най-важните дела.

⁹⁵ Звеното беше създадено по образец на подобен орган, който беше създаден през 2013 г. за съдействие при разследването на престъпления, извършени от съдии. Вж. по-долу.

⁹⁶ Например няколко дела срещу кметове.

звеното). Беше изразено и опасение, че евентуалните промени в организацията на ДАНС (вж. по-долу) биха могли да застрашат ефективността на новия модел.

5.3. Разследване на корупцията в съдебната система

Корупцията в съдебната система е особено трудна и изпълнена с предизвикателства област за правоприлагащите институции. Тя поражда центъра на правната система и репутацията на съдебната власт и така има особено разрушително въздействие върху икономиката и обществото като цяло⁹⁷. Разследването на обвинения в корупция срещу магистрати е деликатен въпрос от гледна точка на независимостта на съдебната система: тези разследвания повдигат специфични проблеми във връзка с поверителността и безпристрастността. В същото време разследването на корупцията в съдебната система е от решаващо значение за доверието на гражданите в съдебната власт и във върховенството на закона⁹⁸. Тези предизвикателства доведоха до създаването през октомври 2013 г. на специализирано междуведомствено звено, което обединява специализирани служители на прокуратурата, Националната следствена служба, Министерството на вътрешните работи и Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Под ръководството на прокуратурата, но физически разположено в ДАНС, това специализирано звено провежда наказателни разследвания по случаи на престъпления с участието на магистрати, включително корупция, и наблюдава също така действията на прокуратурата в последващите съдебни производства⁹⁹. Българските органи съобщиха, че звеното е довело до по-добра ефективност на разследванията в тази област и може послужи за пример на новото специализирано звено за борба с корупцията сред държавните служители, обсъдено по-горе. Понастоящем звеното разследва редица случаи, като първите от тях се очаква да бъдат отнесени до съда в близко бъдеще¹⁰⁰. Значимо предизвикателство пред звеното е необходимостта на докаже своята способност да извършва безпристрастни разследвания по сложни случаи, при които има възможни по-широки връзки с важни икономически интереси¹⁰¹.

5.4. Предотвратяване на корупцията

При анализа на действията срещу корупцията е полезно да се прави разлика между превантивните и репресивните инструменти. Въпреки че прилагането на наказателното право играе важна роля за санкциониране на тежките случаи на корупция, наказателноправната система трябва да бъде допълнена с ефективни административни механизми за предотвратяване и възпиране на корупцията¹⁰². Една ефективна стратегия за превенция на корупцията изисква институции, натоварени с повишаване на осведомеността, популяризиране на най-добрите практики, приемане и разглеждане на жалби, извършване на проверки на твърдения за корупция, вземане на решения за дисциплинарни санкции, изпращане на информация за престъпни деяния към съответните органи и т.н. Друг елемент е публичната администрация като цяло да даде приоритет на нуждата от организиране на публичния сектор

⁹⁷ Инвеститорите в България се оплакват, че неправомерното влияние върху съдебната власт създава несигурна среда за стопанска дейност. Машабът на този проблем бе отново подчертан в края на 2014 г., когато поради сериозни твърдения за корупция и възможна манипулация в разпределянето на дела на случаен принцип съдии призоваха за оставката на ръководството на Софийски градски съд.

⁹⁸ Някои проучвания сочат, че българите продължават да смятат корупцията за широко разпространено явление в съдебната система, вж. *Anti-corruption Reloaded*, стр. 76 и 82.

⁹⁹ Освен това, както бе посочено по-горе, Съдебният инспекторат и Комисията по етика към ВСС могат да извършват административни разследвания.

¹⁰⁰ Наскоро бяха повдигнати обвинения в дело за незаконно присвояване срещу 10 обвиняеми, включително двама председатели на съдилища.

¹⁰¹ Няколко такива случаи станаха обществено достояние след като бяха отразени от медиите.

¹⁰² Според неотдавнашно проучване повечето корупционни действия се инициират от администрацията, като нивата на корупция са толкова високи, че наказателно-правните инструменти са „неефективни и неадекватни“. Цитиран по-горе: „Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата“, стр. 9

така, че корупцията да бъде възпрепятствана още в самото начало, а в случай на нарушение - да се установява по-лесно, както и в по-общ план да насърчава възприемането на култура на професионализъм и почтеност. Заедно със здравия разум на самите публични служители, това е първата линия на защита срещу корупционните практики в публичната администрация.

Слабостите в българската система за борба с корупцията са видни не само в системата на наказателното правораздаване, но и до голяма степен засягат превенцията, с наличието на проблеми, свързани с координацията и липсата на яснота в политиката за борба с корупцията¹⁰³.

Проверка на имущество

България изисква по закон всички високопоставени държавни служители да докладват редовно на Националната сметна палата за своите финансови активи. Освен това всички длъжностни лица декларират своето имуществено състояние пред своята администрация. Декларациите се проверяват дали съответстват на информацията, която се съдържа в други публични регистри, като могат да се налагат санкции в случай на неверни данни в декларацията. Регистрирането и проверката на имуществото на държавни служители е средство за осигуряване на прозрачност и отчетност. Освен това могат да се използват за определяне на рискови области. Очевидно обаче, проверките, които се извършват от Националната сметна палата и в различните администрации се съсредоточават преди всичко върху сравняване на докладваната информация с тази в други публични регистри. Когато бъдат установени несъответствия по отношение на високопоставени длъжностни лица, информацията се предава за допълнителни проверки на ДАНС и Националната агенция за приходите. По отношение на обикновените служители подобни проверки се извършват в съответните служби. Този вид проверка сама по себе си е важна, но като допълнителни инструменти за установяването на признаци на незаконно обогатяване могат да се използват и други подходи за преглед на декларациите, като например поставянето на акцент върху необичайни промени в имущественото състояние във времето¹⁰⁴.

Административни проверки

Един от най-важните административни инструменти за превенция на корупцията в България е мрежата от инспекторати в различните части на държавната администрация. В центъра на мрежата е главният инспекторат, който е на пряко подчинение на министър-председателя и е натоварен да следи за цялостното изпълнение на стратегията за борба с корупцията в държавната администрация. В това си качество инспекторатът извършва редица проверки, както и предоставя насоки на инспекторатите в другите министерства и държавни ведомства. Инспекторатите дават препоръки за усъвършенстване на процедурите, образуване на дисциплинарни производства, разследване на конфликт на интереси и проверки по декларациите за имуществото на длъжностните лица¹⁰⁵.

Вътрешните инспекторати в държавната администрация играят ключова роля за справяне с рисковете от корупция. При все това системата страда от редица слабости. На първо място, техният капацитет, изразен в персонал и ресурси, изглежда е ограничен, като има честа смяна на персонала¹⁰⁶. Условието за работа в инспекторатите не са достатъчно интересни, за да

¹⁰³ Както бе споменато по-горе, това е редовна тема в предишните доклади по МСП и изглежда е също така потвърдено в оценката на Националната стратегия за борба с корупцията, която е в процес на финализиране.

¹⁰⁴ В предишните доклади по МСП бяха посочени и други слабости, като например фактът, че регистърът включва само някои видове имущество, а изключва други. Тези слабости продължават да са на дневен ред.

¹⁰⁵ Както е описано по-горе.

¹⁰⁶ Например през октомври 2014 г. самият главен инспекторат разполагаше едва с 13 постоянни работни места, две от които незаети. Освен това, в хода на 2013 г. и 2014 г. имаше значително движение на

привлекат и задържат висококвалифициран персонал¹⁰⁷. Някои наблюдатели повдигнаха въпроса, че понятието за вътрешен контрол не е адекватно признато в закона. Така например изглежда липсват координация и общи задължителни насоки, включително по ключови въпроси като това как да се извършват оценки на риска като основа за проверките¹⁰⁸. Освен това изглежда, че съществува пряко политическо участие в процеса на одобрение на планираните инспекции¹⁰⁹. Това поражда явен риск от политизиране на работата на инспекторатите и подчертава още веднъж необходимостта от систематично използване на оценки на риска в съответствие с одобрена методология, за да се направлява дейността на инспекторатите. Независимо от тези възможни слабости, обаче, инспекторатите изглежда имат важен принос за насърчаването на култура на почтеност и етика в рамките на държавната администрация.

Според българските власти структурата и ролята на инспекторатите ще бъдат разработени в контекста на нова стратегия за борба с корупцията.

Корупция в правопрлагащите институции

От известно време в Министерството на вътрешните работи съществуват специализиран инспекторат и дирекция за вътрешна сигурност, които да работят за преодоляване на корупцията в рамките на полицията, както и евентуалното замесване на полицейски служители с организирани престъпни групи¹¹⁰. Двете звена имаха припокриващи се донякъде функции и различна степен на пълномощия. По-специално инспекторатът отговаряше за дисциплинарните производства, без обаче да разполага с еднакъв достъп до специални разузнавателни средства като дирекцията, която от своя страна се занимаваше преди всичко с разследването на престъпления. Това разграничение обаче често бе очевидно едва в хода на разследването. Ето защо през 2013 г. тези звена бяха реорганизирани, за да се координират по-добре усилията за борба с корупцията в рамките на министерството. Реформата влезе в сила на 1 октомври 2013 г. и сега дирекцията за вътрешна сигурност е основното звено за борба с корупцията в Министерството на вътрешните работи, като упражнява както превантивни, така и разследващи функции по отношение на всички служители. От своя страна инспекторатът не се занимава повече с отделни случаи, свързани с корупция, но запазва компетентност по отношение на конфликтите на интереси¹¹¹ и извършва проверки в системата, за да установи възможни подобрения на административните практики, за които да бъдат направени препоръки до министъра. Понастоящем всички получавани от министерството сведения, свързани с твърдения за корупция сред полицаи, се предават систематично на дирекцията за вътрешна сигурност. Докато инспекторатът има само административни правомощия, дирекцията разполага с действителни правомощия за разследване, така че тя работи както по административни (дисциплинарни) производства, така и по реални наказателни разследвания,

неговия персонал, включително подаването на оставка на административния ръководител по време на административно разследване заради твърденията, че не е успял да упражни ефективен контрол върху проверка, която не е извършена в съответствие с инструкциите.

¹⁰⁷ Това е особено важно в сектори, които се характеризират с правна и финансова сложност в специализирани области като например данъчната администрация.

¹⁰⁸ Главният инспекторат е разработил методологични насоки, но те не са задължителни за другите инспекторати.

¹⁰⁹ Както планираните, така и внезапните проверки се одобряват от съответните министри, например от министър-председателя по отношение на главния инспекторат.

¹¹⁰ Освен това, както беше посочено по-горе, през 2008 г. беше създаден външен орган - Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), за да се активизират усилията за борба с корупцията на високо равнище сред висши държавни служители, политици и представители на съдебната система.

¹¹¹ Той се занимава преди всичко с конфликт на интереси сред високопоставените длъжностни лица, докато конфликтите на интереси сред по-нискостоящите служители се разглеждат от съответните управленски структури в съответствие с конкретни насоки.

които биха могли да доведат до наказателно преследване в съда¹¹². Освен това тя може да извършва операции под прикритие с използването на специални оперативни техники¹¹³. Създадени са анонимна телефонна линия и уебсайт за сигнали и бе въведена нова единна методика за оценка на риска в министерството, която може да послужи като основа за целенасочен резултат от разследванията. Дирекцията за вътрешна сигурност отговаря също така за проверка на персонала, като за тази цел работи с ДАНС, по-специално за кръстосана проверка на информацията¹¹⁴.

Концентрирането на антикорупционните усилия в рамките на един отдел на министерството цели да гарантира по-ефективен отговор. Неговият успех обаче ще зависи и от подкрепата от по-високите нива на организационната йерархия, а в крайна сметка и на политическо равнище, както и от правомощието да действа независимо. Ефективността на новата структура ще зависи и от по-широките усилия, които правителството да разгърне за активизиране на борбата с корупцията в България.

Предотвратяване на конфликт на интереси

Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси бе изменен неколкократно в миналото, за да повиши неговата резултатност. Това доведе до създаването през 2011 г. на Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), която проверява случаи на възможен конфликт на интереси. Създаването на тази комисия беше новаторска стъпка, която обещавахе по-инициативен подход в тази важна област. През 2013 г. обаче комисията се оказа в центъра на скандал, когато нейният председател беше арестуван и обвинен в нарушения и възможна търговия с влияние. Твърденията сочеха възможна пряка политическа намеса в работата на комисията.

Скандалът доведе до парламентарно разследване във връзка с методите на работа на комисията, както и до две законодателни инициативи, целящи осъществяването на цялостно реструктуриране на институцията, за да се подобри нейната ефективност и отчетност. Тези законодателни инициативи не бяха приети преди разпускането на предишното Народно събрание през юли 2014 г.¹¹⁵ Към настоящия момент по-нататъшната съдба на тези предложения е несигурна. Последното Народно събрание не успя и да избере председател на комисията, която следователно продължава да действа без ясно ръководство. През пролетта на 2014 г. бившият председател бе осъден на три и половина години лишаване от свобода, а Софийски апелативен съд потвърди присъдата. През ноември 2014 г. от автомобила на вещо лице, определено да анализира важно доказателство по делото, беше откраднато въпросното доказателство. Това предизвика сериозна полемика, като се има предвид голямото обществено внимание към делото¹¹⁶.

¹¹² След реформата дирекцията разполагаше с персонал от 110 души, като за първите десет месеца на 2014 г. извърши 262 проверки по евентуални корупционни деяния или друга престъпна дейност от страна на полицейски служители. Бяха образувани 67 дисциплинарни производства и наложени 36 дисциплинарни наказания. Започнати бяха 33 досъдебни производства.

¹¹³ Чрез Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО).

¹¹⁴ Процедурата за проверка се основава на първо място на изричното съгласие на засегнатите лица. В противен случай информацията се събира въз основа на съдебно разпореждане.

¹¹⁵ Като цяло предложенията се доближават до препоръките в миналото по МСП. Освен че се създава система за докладване по индивидуални преписки, за да се увеличи отчетността, законодателните предложения също така рационализират процедурите за обжалване, които, както бе посочено в миналите доклади по МСП, понастоящем позволяват до четири различни съдебни решения по едно и също дело и следователно подкопават ефективността на механизмите за санкциониране.

¹¹⁶ По случая започна разследване. Според прокуратурата загубата на тефтера няма да се отрази на текущото съдебно дело. Въпреки това делото повдига важни въпроси относно ефективното опазване на доказателства в прокуратурата. В началния етап на разследването тефтерът на бившия председател на

Останалите членове на Комисията за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси продължават да изпълняват своите функции, като например се опитват да предприемат инициативен подход да повишават осведомеността сред държавните служители на въпросите, свързани с конфликтите на интереси. Комисията също така усъвършенства своите вътрешни правила за дейност, като въведе система за разпределяне на случаите на случаен принцип, съкрати на 2 месеца срока за вземане на решение по допустимостта на сигнал за корупция и като разшири правото на обжалване за лицата, които са предмет на разследване. Въпреки това капацитетът на комисията остава ограничен. Освен това тя не разполага с независими правомощия за провеждане на разследвания. Комисията може да проверява случаите на конфликт на интереси, но прокуратурата или отделните администрации имат правомощието да разследват възможните по-широки връзки с корупционни практики посредством дисциплинарно или наказателно производство.

Обществени поръчки

Една от областите на публичната администрация, където конфликтите на интереси и корупцията могат потенциално да поставят най-значими проблеми, са обществените поръчки. Нередностите в обществените поръчки се определят като системен проблем в България, който засяга изпълнението на програмите по фондовете на ЕС¹¹⁷ и в по-широк аспект взаимодействието между публичните администрации и частните предприятия¹¹⁸. Въпреки че през годините бяха въведени редица законодателни промени в отговор на проблемите, те не изглежда да са допринесли за намаляване на мащаба на съществуващите предизвикателства. Всъщност един от проблемите, изтъквани от експерти и работещи в тази сфера, е твърде сложната и бързо променяща се нормативна среда, което води не само до правна несигурност, но и е сериозно предизвикателство за способността на многобройните административни органи, участващи в обществените поръчки.

Редица агенции са натоварени с контрола по провеждането на процедури и възлагането на обществени поръчки в България. Агенцията по обществени поръчки изготвя законодателни предложения, които Министерски съвет да представя на Народното събрание, и провежда предварителни проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Последващият контрол се упражнява от Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметната палата. Жалбите се разглеждат на първа инстанция от Комисията за защита на конкуренцията. За проверките във връзка със средства от ЕС е създадена специализирана изпълнителна агенция към Министерството на финансите. Въпреки развитието на системата с течение на времето и факта, че понастоящем тя включва повечето от елементите, необходими за една функционираща система за обществени поръчки, все още има сериозни предизвикателства по отношение на ефективното прилагане и административния капацитет. Бяха отправени критики, че проверките, извършвани от различните агенции, са повърхностни или водят до различни резултати поради непоследователно тълкуване на законодателството. В резултат на това има слабо доверие в процедурите, както е видно от широкото използване на процедури за обжалване.

комисията бе определен като съществено доказателство, сочещо за евентуални широки политически връзки със случая. Възможното подправяне и изчезването на тефтера доведоха до нови спекулации относно евентуалните мотиви и потенциалните последици от кражбата.

¹¹⁷ През 2013 г. и 2014 г. бяха преустановени плащанията по редица програми на ЕС, най-вече поради широко разпространените нередности при процедурите за обществени поръчки.

¹¹⁸ Според експресно проучване № 374 на *Евробарометър* (от февруари 2014 г.) 58 % от предприятията, участвали в процедура за възлагане на обществени поръчки в България, считат, че през последните три години са били възпрепятствани да спечелят обществен търг или договор за обществени поръчки поради наличието на корупция. Това е най-високият дял, отчетен при проучването в държавите — членки на ЕС. Средната стойност за ЕС- 27 беше 32 %.

В края на 2013 г. с участието на службите на Европейската комисия и компетентните национални органи бе стартиран процес за изготвяне на цялостна стратегия за обществените поръчки, така че да се даде отговор на най-сериозните проблеми, спъващи управлението на обществените поръчки в България. През юли 2014 г. българското правителство прие Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. Стратегията включва набор от мерки, с конкретни срокове за преодоляване на проблемите, в това число внимателно подготвени опростени и кодифицирани законодателни актове и централизирани насоки, целящи правилното транспониране на новите директиви на ЕС в областта на обществените поръчки, засилен административен капацитет на различни нива на публичната администрация, цялостни и неформалистични предварителни проверки, в съчетание с рационализирани последващи проверки; постигането на по-голяма прозрачност чрез постепенното въвеждане на електронни обществени поръчки и по-ефикасни процедури за преразглеждане. Стратегията обещава важни подобрения, но нейната резултатност ще зависи от успешното ѝ, навременно и амбициозно прилагане през следващите години.

БОРКОР

Друг елемент на българската институционална организация за борба с корупцията е Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР). Този аналитичен отдел беше създаден от Министерски съвет и през годините се радва на значителен персонал и финансови средства¹¹⁹. В предишните доклади по МСП беше отбелязана липсата на конкретни резултати от тази инвестиция, липсата на яснота относно ролята на БОРКОР в общата политика на България за борба с корупцията, както и как тази структура може да подпомогне в по-голяма степен оперативните институции като инспекторатите да работят по-успешно¹²⁰. Българското правителство заяви намерението си отново да преразгледа функциите на институцията в контекста на предстояща стратегия за борба с корупцията, евентуално като засили нейните дейности заедно с вътрешните инспекторати.

VI БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Справянето с организираната престъпност беше прието като специфичен показател за България заради особено тежката ситуация в страната по този въпрос¹²¹. Постигнат е много ограничен напредък при разследванията на емблематични случаи, привличащи голямо обществено внимание, включително много публични убийства. Напредъкът е бавен, въпреки множеството предприети мерки в редица области, като например създаването на специализиран съд и прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност, както и специализирана комисия, която да управлява делата за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност. Някои от процесуалните и правните проблеми, които пречат на напредъка, като например прекомерната формалност на съдебните процедури, бяха посочени в предходните раздели. Съществува тенденция защитата да забавя производствата в съда чрез различни тактики¹²², а множество са случаите на важни дела, в които по време на съдебната фаза съдията връща делото на прокуратурата заради формални грешки в обвинителния акт или недостатъци в доказателствата. Тези предизвикателства бяха частично разгледани в последователните

¹¹⁹ Министерски съвет докладва за разходи от над 10 млн. лева за първите три години от създаването му.

¹²⁰ COM(2014) 36 final, стр. 7. WD (2014) 36, раздел 5.2.3; COM(2012)411 final.

¹²¹ C(2006) 6570 final.

¹²² Например невъзможност да се призват ответниците, тъй като те не се намират на регистрирания адрес или невъзможност обвиняемите или техните адвокати да се явят в съда поради болест.

изменения на нормативната уредба през годините,¹²³ но проблемите продължават да съществуват¹²⁴.

6.1. Резултати от работата на специализираните съд и прокуратура

Една от най-важните стъпки, предприети от България в тази област, беше създаването през 2012 г. на специализирани съд и прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност. След известен период на преход, понастоящем тези институции могат да се считат за оперативни¹²⁵. В миналите доклади по МСП бяха отбелязани някои слабости в правната уредба, като например доста широкият обхват на компетентност на специализирания съд, което в комбинация с правната традиция в България (която се основава по скоро на принципа на законност, отколкото на принципа за право на преценка¹²⁶), затруднява институциите да съсредоточат своите усилия върху най-тежките дела¹²⁷. Друг въпрос, повдигнат от специализираната прокуратура, засяга изключително кратките срокове за завеждане на дела пред съдилищата, от което произтича рискът от подриване на качеството на подготовката на делата, както и ограничаване на използването на вещи лица в съдебното производство¹²⁸. Независимо от различните предизвикателства, свързани с нормативната уредба, специализираните съд и прокуратура допринесоха за по-бързото производство по дела за организирана престъпност и спомогнаха за по-голямата специализация и сътрудничество между различните части на системата за правоприлагане по такива дела¹²⁹.

Що се отнася до резултатите, данните за последните три години сочат тенденция на постепенно увеличаване на броя на делата за организирана престъпност, които стигат до съд. Увеличил се е

¹²³ SWD(2012) 232 final, стр. 10.

¹²⁴ Както беше посочено в раздел III по-горе, обмислят се някои допълнителни изменения на процесуалния кодекс.

¹²⁵ Освен постепенното изграждане на капацитет и персонал на новите структури, включително развиването на експертен опит в прокуратурата по сложни финансови престъпления, друг важен въпрос беше разпределянето на делата, които до този момента бяха обработвани от Софийски градски съд, а сега се връщаха за допълнително разследване. В тези случаи имаше разминаване на практиката, като някои от тези дела бяха върнати на специализираните прокуратура и съд, а други на Софийски градски съд. С решение на Върховния касационен съд от 2014 г. се внесе яснота, че подобни дела следва да отиват в специализираната прокуратура. Това доведе до отхвърлянето на 30 дела, тъй като вместо от специализираната прокуратура, те бяха разглеждани от Софийска прокуратура. Сега тези дела започват отново на първа инстанция, водени от специализираната прокуратура.

¹²⁶ Съгласно принципа на законност трябва да се разследват всички престъпления, за които съществуват доказателства, независимо от потенциалните причинени щети. От друга страна, съгласно принципа за право на преценка прокуратурата има по-голяма свобода да съсредоточи усилията си върху онези дела, които имат най-сериозни последици или в които е по-вероятно обвинението да постигне успех.

¹²⁷ В началото на 2014 г. прокуратурата подготви анализ, който сочи, че нарастващ дял (и на практика мнозинството) от делата, разглеждани от специализираната прокуратура, не се отнася до организираната престъпност като такива, а до други случаи, поставени с рамките на нейната компетентност. Следователно един от начините за съсредоточаване на дейностите на съда би било по-ясното ограничаване на неговата компетентност само до организираната престъпност. Освен това определението на организирана престъпност в българското законодателство (повече от двама участващи заподозрени) също е доста широко, поради което някои дела се категоризират като дела за организирана престъпност, без те да се отнасят до особено тежки престъпления.

¹²⁸ Тези въпроси бяха повдигнати и от независими експерти, с които Комисията проведе консултации. По общо правило прокуратурата разчита на вещи лица, регистрирани към съдилищата, като качеството на наличния експертен опит не винаги е достатъчно.

¹²⁹ Освен това една от важните характеристики на специализираните прокуратура и съд произтича от уникалния характер на тяхната териториална компетентност, която обхваща цялата страна. Тази тяхна особеност позволява делата да бъдат извадени от своя местен контекст, където съществува рискът организираните престъпни групи да окажат натиск върху местните органи за правоприлагане и съдебните органи.

и броят на ответниците, въпреки че броят на присъдите остава непроменен. Поради широкото определение на организираната престъпност в българското законодателство за извършването на цялостна оценка се изисква допълнителен качествен анализ на делата. Данните потвърждават тенденцията, според която по-голямата част от делата се разрешават чрез сключване на извънсъдебни споразумения, както и висок дял на условни присъди¹³⁰. Прокуратурата докладва, че няколко дела, свързани с тежка организирана престъпност, са в досъдебната фаза или съдебното производство по тях е започнало през 2014 г.¹³¹.

6.2. Бързина на съдебните процеси и ефективно изпълнение на присъдите

Забавянята в съдебните производства по дела, свързани с тежка организирана престъпност, са основен проблем в България. В отговор на препоръките от предишни доклади по МСП¹³² България организира няколко проучвания и семинари, за да определи причините за тези закъснения. През пролетта на 2014 г. ВСС прие широк междуинституционален план за действие, изготвен с принос от всички части на системата за правоприлагане и съдебната система. Планът за действие се основава на вече предприетата работа в главна прокуратура и добавя някои допълнителни елементи, включително процес за наблюдение на проблемите при прилагането на процесуалния кодекс (посочен по-горе в раздел IV), подобряване на курсовете за обучение за магистрати в нови области извън традиционните правни науки (т.е. с по-практична насоченост) и участието на следователи в съвместни обучения, по-добра координация на методите за призоваване на лица да се явят в съда, по-тясно сътрудничество между прокуратурата и разследващите агенции и др. Много от елементите в плана за действие представляват текущи усилия или намерения да се внесат промени в практиката, като тяхното изпълнение е трудно да се оцени, но това не ги прави по-малко релевантни. Някои резултати от плана за действие са по-конкретни, като например законодателните предложения относно Наказателно-процесуалния кодекс, разгледани в раздел IV по-горе.

Друг въпрос, който трудно може да бъде решен с еднократни мерки, а изисква решителни усилия и постоянно внимание, е ефективното изпълнение на съдебните присъди. След като присъдите са произнесени, тяхното ефективно изпълнение е ключов фактор за възпиращия ефект на санкциите и ефективността на системата на наказателното правосъдие. В това отношение трябва да се изтъкне информацията, докладвана в годишния доклад на главната прокуратура, че през 2013 г. 817 осъдени лица са избегнали лишаването от свобода като се укриват в страната или в чужбина¹³³. Редица важни случаи бяха споменати в предходните доклади и проблемът продължава да съществува¹³⁴. В тези случаи явно мерките за съдебен контрол не са били адекватни. В някои случаи извършителите на тежки престъпления, които бяха осъдени на дългосрочно лишаване от свобода, бяха задържани под домашен арест, докато предварителният арест щеше да бъде по-подходяща мярка в съответствие със стандартната практика. По сведения от българските органи министерствата на правосъдието и на вътрешните работи, заедно с прокуратурата са обсъдили начини за затваряне на „вратичките“ за избягване на изпълнението на присъди, по-специално чрез въвеждането на електронно наблюдение

¹³⁰ Информация от българските власти от септември 2014 г.

¹³¹ Пред съд са две дела срещу организирана престъпна група по обвинения в поръчкови убийства, трафик на хора, трафик и разпространение на наркотици, а няколко дела са в досъдебната фаза, като те включват обвинения в отвличане, грабеж, изнудване, широкомащабен трафик на наркотици и търговия с подправени документи за самоличност.

¹³² Вж. например СОМ(2014) 36 final.

¹³³ Годишният доклад на прокуратурата за 2013 г. може да бъде намерен тук (на български език): <http://www.prb.bg/bg/documents/godishni-dokladi/godishen-doklad-prb-2013/>

¹³⁴ Така например две известни личности на организираната престъпност успяха да напуснат България точно преди произнасянето на техните присъди за лишаване от свобода, а известен наркотрафикант, осъден на дългосрочно лишаване от свобода при строг режим в Италия, първоначално беше подложен само на домашен арест в България, когато бе предаден от Италия, за да бъде съден по друго дело.

(„електронни гривни“). Въпреки че тези мерки могат да бъдат полезни в някои случаи, те едва ли ще разрешат проблема, че прокурорите или съдиите налагат неадекватни мерки за съдебен контрол във важни дела за организирана престъпност.

6.3. Отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност

Отнемането на имущество е основен елемент в борбата с организираната престъпност. Комисията за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност (КОНПИ) действа по силата на Закона за отнемане на незаконно придобито имущество, който влезе в сила през 2012 г. За по-ранните случаи се прилага старото законодателство. Според новия закон КОНПИ образува производство, когато може да се направи обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито. Такова обосновано предположение е налице, когато след проверка на имуществото има основания за съмнения.

Производството се стартира въз основа на уведомление от:

- прокуратурата, когато дадено лице е подведено под отговорност за определени видове престъпления;
- държавен или общински орган, когато срещу лице има влязъл в сила акт за административно нарушение от естество да създава облага, ако облагата е на стойност над 150 000 лв. и не може да бъде отнета по друг ред, или
- ако чуждестранен съд е осъдил лицето за подобно нарушение.

Проверката на имуществото обхваща период от 10 години назад, считано от датата на започване на производството (25 години по силата на стария закон). Съгласно новия закон прагът за установяване на евентуално „значително несъответствие“ между имуществото и нетния доход е 250 000 лв. (125 000 EUR) за целия проверяван период. Доказателствената тежест е върху КОНПИ (противно на положението съгласно стария закон).

Според информацията, предоставена от КОНПИ, органът разполага с необходимите правомощия и ресурси, за да провежда пълни и задълбочени разследвания на финансовите потоци, също така в сътрудничество с чуждестранни органи, така че институционалната структура и капацитет изглеждат подходящи. Крайните резултати обаче са препятствани от пречките, произтичащи от новите законови разпоредби, както бе посочено в предишните доклади¹³⁵. По-специално следва да се спомене установеният по закон праг от 250 000 лв., който изглежда висок на фона на условията в България, като задачата се затруднява допълнително от натоварването на КОНПИ с доказателствената тежест. Освен това множеството възможности за обжалване също ограничават ефективността на решенията на КОНПИ, ако преди това не е прието превантивно обезпечаване на имуществото.

В доклада по МСП от 2014 г. беше препоръчано на българските власти да извършат независима оценка на новия закон за отнемане на имущество и неговото въздействие върху капацитета на българските органи да се борят ефективно с организираната престъпност, лишавайки я от приходи¹³⁶. Такава оценка все още не е извършена.

6.4. Защита на свидетели

¹³⁵ Българските власти докладват, че през 2014 г. общата сума на отнетото имущество възлиза на около 11 млн. лв. (5,5 млн. EUR), което представлява значителен спад в сравнение с 2013 г., когато бяха отнети 13 млн. лв. (6,5 млн. EUR) (главно по силата на предишното законодателство).

¹³⁶ COM(2014) 36 final.

Значителен проблем във воденето на наказателни производства, особено във връзка с тежката организирана престъпност, е оттеглянето от страна на свидетелите на техните показания, или невяването на свидетелите. През последните 12 години в България бяха извършени над 150 вероятни „поръчкови убийства“, а разследването на тези случаи рядко води до успешен резултат. Част от тези убийства могат пряко или непряко да бъдат свързани с разследвания на организираната престъпност¹³⁷, които дават нагледно доказателство за това, колко реален и силен е натискът, на който свидетелите в тази случаи често са подлагани. В отговор на тези опасения през 2014 г. беше решено програмата за защита на свидетелите да бъде реорганизирана. В миналото програмата се управляваше от звено „Сигурност“ на Министерството на правосъдието, а от април 2014 г. тази отговорност беше прехвърлена на ново бюро за защита на свидетелите в рамките на главна прокуратура. Главният прокурор разполага с правомощието да приема молбите за защита, издадени от прокурора, или ако делото е в съдебната фаза, от съдията¹³⁸.

Според българската прокуратура новата структура ще предостави по-ясни гаранции по отношение на поверителността на информацията, като по този начин допринесе за по-добрата защита на свидетелите, както и за по-ефективни разследвания на организираната престъпност. Във връзка с реорганизацията програмата получи и допълнителни ресурси.

6.5. Роля на ДАНС

Представянето на борбата срещу организираната престъпност и корупцията в България не би било пълно ако не бъде спомената ролята на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). ДАНС бе създадена през 2008 г. като разузнавателна агенция, която да предоставя разузнавателни сведения относно корупцията по високите етажи на властта, както и относно тежката престъпност. Нейните действия допълват действията на полицията в събирането на информация относно престъпните мрежи, със специален акцент върху особено тежките престъпни деяния, които могат да се считат от значение за националната сигурност. ДАНС е независима от министерството на вътрешните работи и се отчита пряко на министър-председателя. По този начин има възможността да играе по-независима роля по отношение на полицията¹³⁹.

През 2013 г., малко след като встъпи в длъжност, предишното правителство извърши съществена реорганизация на ДАНС, като я прехвърли към дирекцията за борба с организираната престъпност в Министерството на вътрешните работи. Реформата, с която се създаде хибридна организация, натоварена както с разузнавателни, така и със следствени правомощия, стана предмет на политическо и обществено обсъждане, не на последно място и поради първоначалното определяне на спорна политическа фигура начело на структурата¹⁴⁰. Абстрахирайки се обаче от обстоятелствата, свързани с реформата към онзи момент, важно е да се прецени нейната ефективност по отношение на борбата срещу корупцията и организираната престъпност. В тази връзка българските органи посочиха, че реформата предоставя по-

¹³⁷ През декември 2014 г. свидетел по важно дело срещу организирана престъпна група, беше застрелян на улицата в София. Според сведения свидетелят е отказал да участва в програмата за защита на свидетелите.

¹³⁸ Ако главният прокурор счита искането за неоснователно, решението се взема от „Съвета за защита“, в който заседават министрите на правосъдието и вътрешните работи, представител на ВСС, председателят на Върховния касационен съд, главният прокурор и председателят на ДАНС.

¹³⁹ Освен това следва да се отбележи, че ДАНС е единственият правоприлагащ орган, който може самостоятелно да използва специални разузнавателни средства, без да делегира задачата на новата Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО). Тази агенция беше създадена през 2013 г., за да се ограничи рискът от злоупотреба със СРС за политически цели, след поредицата от скандали, засегнали Министерството на вътрешните работи, свързани с незаконно подслушване.

¹⁴⁰ COM(2014) 36 final, стр. 8. SWD (2104) 36, стр. 19;

ефективни канали за комуникация между разузнавачите и следователите по наказателни дела. Някои наблюдатели отбелязаха, че предишната структура налагаше потокът на чувствителна информация между ДАНС и министерството на вътрешните работи да преминава през контакти на високо равнище. В новата структура, от друга страна, информацията може да се споделя по-лесно в рамките на една организация. Това бе посочено като елемент, който позволява на новата ДАНС да играе по-централна и независима роля при чувствителни случаи (включващи например обвинения в корупция)¹⁴¹. Бързината, с която беше въведена реформата от 2013 г. първоначално създаде сериозни организационни и правни проблеми, като на практика за период от няколко месеца бяха прекъснати разследванията във връзка с организираната престъпност, а сред партньорските агенции от други държави — членки на ЕС, се зародиха сериозни опасения. Тези предизвикателства, обаче, изглежда, бяха преодоляни през 2014 г. и новата структура сега изглежда да функционира¹⁴².

Новият интегриран подход в ДАНС за разузнаване и разследване на случаи на корупция по високите етажи може да позволи по-висока степен на поверителност, тъй като тази информация вече не трябва да се предава на Министерството на вътрешните работи. Въпреки това бяха установени и някои рискове. Основният проблем е обединяването в една институция на две много различни функции, които обикновено се отнасят до много различни оперативни принципи: събиране на разузнавателни данни и извършване на наказателни разследвания. Новата структура води до риск да се размият на практика границите между целите, преследвани в разузнавателни операции под прикритие, от една страна, и наказателните разследвания, от друга страна. Ако този риск се материализира, или ако има подозрения, че се е материализирал, безпристрастността на разследванията може да бъде поставена под съмнение. Това може да е от решаващо значение, когато става въпрос за разследвания по обвинения в корупция на високо равнище, които често имат важни политически последици. Това ще постави особен акцент върху гаранциите за осигуряване за отчетност и прозрачност на процедурите и използването в съда на доказателства, получени от ДАНС.

Новото правителство, което встъпи в длъжност през ноември 2014 г., обяви своето намерение да прехвърли отново отговорността за борбата с организираната престъпност към Министерство на вътрешните работи¹⁴³. Има риск промяната на институционалната рамка за справяне с организираната престъпност след настъпването на политическа промяна да доведе до ненужна нестабилност. Отговорните министри посочиха, че са запознати с общите опасения, които реорганизацията може да породии, например риск от нов период на нестабилност, значително отрицателно въздействие върху текущите разследвания и за международното сътрудничество, както и върху мотивацията на персонала, и изразиха решимост да сведат смущенията в работата до минимум.

¹⁴¹ Затова сочи например централната роля на ДАНС във връзка с разгледаното по-горе специализирано звено, което се занимава със случаи на корупция сред държавните служители и който дори се помещава в ДАНС. Същото се отнася и за звеното, което се занимава с престъпления, извършени от магистратите (вж. по-долу).

¹⁴² Българската прокуратура приветства разследванията, които ДАНС извършва понастоящем. Вече не се изразяват така настойчиво и опасенията, свързани с международното сътрудничество.

¹⁴³ Народното събрание вече получи изменения в закона за министерството на вътрешните работи, подготвят се и други изменения по свързано законодателство.