

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.7.2008
SEC(2008) 2350

**ПРИДРУЖАВАЩ ДОКУМЕНТ КЪМ
ДОКЛАДА НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

БЪЛГАРИЯ: Техническа актуализация

{COM(2008) 495 окончателен}

СЪДЪРЖАНИЕ

1. 1-ви индикативен показател: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система 3
2. 2-ри индикативен показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.5
3. 3-ти индикативен показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година 11
4. 4-ти индикативен показател: Провеждане и докладване за професионални и безпристрастни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица 14
5. 5-ти индикативен показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление 19
6. 6-ти индикативен показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области..... 22

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

В доклада си от 2007 г. Комисията установи, че България е изпълнила до голяма степен този показател посредством приемането на изменения в конституцията, приемането на закон за съдебната власт и създаването на инспекторат към Висшия съдебен съвет. Досега обаче инспекторатът е придобил само оперативен капацитет и не е успял да постигне достатъчно резултати, които да позволят да се направи цялостна оценка на неговата роля в системата и на неговото функциониране. Освен това, инспекторатът не функционира във вакуум и затова са необходими сътрудничество и целесъобразни последващи действия от други институции, по-специално от Висшия съдебен съвет.

Подробна оценка

- *Народното събрание да приеме изменения в българската конституция*

Необходимите изменения в българската конституция бяха приети на 2 февруари 2007 г.

- *Народното събрание да приеме необходимите промени в Закона за съдебната власт*

Както бе посочено през февруари 2008 г., новият закон за съдебната власт бе приет от Народното събрание на 24 юли 2007 г. и влезе в сила на 10 август 2007 г.

- *Да се създаде и да започне да функционира инспекторатът, да се огласят и оценят първите резултати*

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет бе официално създаден на 16 януари 2008 г. по силата на изменението на българската конституция и приемането на новия закон за съдебната власт, който е в сила от 10 август 2007 г. Бяха решени въпроси, свързани с вътрешната организация¹. Приети бяха годишната програма за дейността през 2008 г. и работният план за 6 месеца, като планът понастоящем се изпълнява. Пълният брой от инспектори обаче бе достигнат едва на 30 май 2008 г., когато Народното събрание назначи последните двама инспектори след интензивни политически дискусии в парламента. Вече са попълнени повечето свободни позиции в общата администрация и 18 от 23 места за експерти юристи. Доставени са оборудване, мебелировка и информационни технологии.

¹ Приети бяха разпоредби за организацията, вътрешните правила и методиката за извършване на различни проверки.

От създаването си до края на май 2008 г. инспекторатът:

- е извършил планирани проверки², които са довели до представянето на 2 предложения на Висшия съдебен съвет (ВСС) за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати. Няма решения на ВСС по тези случаи.
- е приключил 455 случая въз основа на 610 сигнала.
- е предприел 3 проверки *ex officio*³ вследствие на публикации в печата и 4 проверки *ex officio* по дела, при които решението е произнесено срещу държавата съгласно Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.
- е разгледал съдебни производства, върнати от първоинстанционните съдилища на прокуратурата. При анализ на извадка от върнати дела от съдебни райони Велико Търново⁴, Плевен, Габрово, Русе и Ловеч бяха установени пропуски в практиката на съдилищата: недостатъчно задълбочено разглеждане на дела, когато изслушването е при закрити врата, честа практика на връщане на дела за „незначителни пропуски“, вземане на важни съдебни решения без обосновка, закъснели съдебни решения. Анализът препоръча: да се организират семинари; периодично да се правят анализи на причините за връщане на дела⁵; периодично да се правят проверки от Върховната касационна прокуратура за качеството на обвинителните актове.
- все още не е направил предложения до компетентните органи във връзка с необходимостта от тълкувателни съдебни решения или постановления в случай на противоречаща съдебна практика.

От предоставените данни може да се заключи, че понастоящем инспекторатът проверява предимно при подаден сигнал или извършва планирани проверки, а проверките *ex officio* не са обичайна практика.

Към настоящия момент не изглежда инспекторатът да проучва с приоритет корупционни практики в съдебната власт. До края на май едва две проверки са били свързани с предполагаема корупция⁶. В някои случаи (не е предоставена конкретна цифра) инспекторатът е препратил сигнали до Главния прокурор на Република България за възможна проверка на данни за корумпирано поведение.

От съществено значение е резултатите от работата на инспектората да бъдат последвани от целесъобразни действия от други институции, по-специално ВСС.

² Точният брой не е известен. Планираните проверки са предвидени в годишната програма.

³ Проверките *ex officio* се извършват по собствена инициатива.

⁴ Анализът на дела от Велико Търново бе предмет на разгорещен дебат във Висшия съдебен съвет. Критиките бяха насочени към правописа на думите в доклада и използването на „остарели правни термини“ в него. Някои членове обаче отправиха критични коментари и за съдържанието на доклада: повечето решения по съдебни производства, цитирани в доклада, не биха могли да доведат до заключенията, до които анализът очевидно се стреми да достигне.

⁵ Анализите на връщането на делата ще се правят съвместно от съдилищата и прокуратурата.

⁶ Информация, предоставена от Министерството на правосъдието на 12 юни 2008 г.

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

Като цяло, напредъкът на България в подобряване на ефикасността на съдебните производства се съсредоточава върху гражданските и административните производства. Новият Граждански процесуален кодекс влезе в сила през март 2008 г. Затова все още е твърде рано да се докладва за неговото прилагане. По всяка вероятност този кодекс ще разсее безпокойствата за умишлени забавяния и ще въведе по-строга дисциплина при производствата. Все още продължават да функционират системи за мониторинг на Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, като целта е да се гарантира еднакво прилагане на закона. Членовете на групата за мониторинг на Наказателно-процесуалния кодекс обаче не винаги вземат достатъчно под внимание предложенията на практикуващите юристи. Все още остава да бъдат изготвени или приети няколко основни законодателни акта, засягащи всички равнища на наказателното производство. В близко бъдеще ще бъдат извършени промени в системата на правоприлагане и досъдебното производство и затова е твърде рано да се обсъждат резултати. Що се отнася до наказателното производство, дългогодишното безпокойство все още е налице, като същевременно се появиха нови предизвикателства, свързани с цялостната ефективност на системата и ролята на участниците в досъдебната фаза.

Подробна оценка

- *Приемане на нов Граждански процесуален кодекс*

Новият Граждански процесуален кодекс (ГПК) бе приет от Народното събрание на 6 юли 2007 г.⁷ и влезе в сила от 1 март 2008 г. Според Министерството на правосъдието всички актове на вторичното законодателство съгласно ГПК вече са приети.

Основната цел на ГПК бе да се въведат бързи и нескъпи граждански производства. Изглежда, че ГПК е въвел по-строга дисциплина при производствата и е ограничил възможността за умишлени забавяния. Въпреки това, и адвокатите, и съдиите изразиха безпокойство относно прилагането на ГПК. Важен практически въпрос е ефективността на касационното обжалване като средство за насърчаване на последователно прилагане на законите в случай на противоречаща съдебна практика⁸. Тъй като малко съдилища изпълняват изискването на Закона за съдебната власт да публикуват своите решения, трудно е да се установи наличието на непоследователна съдебна практика и вследствие на това да се подаде касационна жалба.

⁷ Гражданският процесуален кодекс бе обнародван в Държавен вестник (ДВ) № 59 от 20 юли 2007 г.

⁸ Член 280 от ГПК.

Необходимо е българските власти да гарантират, че всички съдилища са задължени да публикуват своите решения.

Гарантирането на последователност на съдебната практика е от особено значение, тъй като през последните години имаше множество спорни решения, по-специално от Върховния съд, отчасти заради изцяло новото процедурно законодателство и отчасти в резултат на различни тълкувания на закона⁹.

Породи се безпокойство за това дали магистратите са подготвени да прилагат ГПК. Очаква се, че едва в края на тази година всички съдии, които работят по граждански или търговски дела, ще са преминали поне по едно обучение за новия ГПК¹⁰.

Необходимо е повече време за цялостна оценка на ефекта и функционирането на ГПК.

- *Приемане на новия Закон за съдебната власт, отразяващ измененията в Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка*

Новият Закон за съдебната власт, отразяващ измененията в Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка, бе приет на 24 юли 2007 г.¹¹

- *Създаване на система за мониторинг на всички нови кодекси*

Граждански процесуален кодекс (ГПК): През февруари 2008 г. бе създадена работна група, която да изготви критерии за мониторинг на ГПК (срокът, посочен в плана за действие, е ноември 2007 г.). Критериите за мониторинг на прилагането на ГПК бяха одобрени от министъра на правосъдието по време на национална конференция на 25 юни 2008 г. Предвижда се същата работна група да извърши мониторинг и проверки на прилагането на новия ГПК.

Административнопроцесуален кодекс (АПК): Работната група за мониторинг на АПК функционира от 1 март 2007 г.¹² Общото заключение на групата за мониторинг на АПК е положително по отношение на напредъка, постигнат след една година реформи на АПК.

Наказателно-процесуален кодекс (НПК): Работната група за мониторинг на НПК изпълнява задачите си от юни 2006 г. насам. Според получената през май 2008 г. информация¹³, обхващаща периода януари 2007—май 2008 г., работната група е обсъдила резултатите от тематични проверки, извършени от инспектората, с министъра на правосъдието, изготвила е обобщен анализ на практическото прилагане на някои

⁹ Информацията е предоставена от практикуващи съдии.

¹⁰ През 2007 г. бяха проведени 6 семинара за обучение на инструктори по проекта на ГПК, на които присъстваха 128 съдии, а в началото на тази година се състояха 4 семинара за 240 участници от петте апелативни района в страната.

¹¹ ДВ № 64/7 август 2007 г.

¹² От 1 март 2007 г. до 31 март 2008 г. тя е извършила 2 проверки и е заседавала 11 пъти, като на заседанията са били обсъждани материалите, предоставени от Министерството на държавната администрация и административната реформа, както и от административни съдилища и Върховния административен съд.

¹³ Доклад относно плана за действие относно изпълнението на показателите в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, мярка 2.7.1.

разпоредби от НПК¹⁴ и е допринесла за изготвянето на законопроект за изменения в НПК. Практикуващите юристи обявиха обаче, че предложенията им за конкретни подобрения не са били взети предвид от работната група.

За да се създаде общ механизъм за мониторинг на новоприетото законодателство, министърът на правосъдието създаде през май 2008 г. работна група, която да изготви новия Закон за нормативните актове. От групата се очаква да изготви концепция за Закона за нормативните актове, регламентиращи въпроси като: оценка на въздействието, необходими технически стандарти и правни стандарти на ЕС и контрол върху прилагането на нормативните актове. Тази идея се приветства, но тя не трябва да попречи на България да действа съгласно настоящото законодателство, за да бъдат постигнати конкретни резултати в тази област.

- *Докладване, през равни интервали, за разкритията на този мониторингов процес, най-вече по отношение на досъдебната фаза, изпълнението на съдебните решения и присъдите*

За Гражданския процесуален кодекс все още няма доклади, а докладите за мониторинг на Наказателно-процесуалния кодекс и на Административнопроцесуалния кодекс бяха публикувани на уебсайта на Министерството на правосъдието съответно през февруари 2008 и юни 2007 г.

- *Ако е необходимо, изменение на съответните кодекси и законодателство*

Ефикасността на съдебната система продължава да бъде ограничена от структурно остарелия Наказателен кодекс, който е от 1968 г. Както Комисията отбеляза в доклада си от февруари 2008 г., липсата на разграничение между степените на престъпления (тежки престъпления, правонарушения и т.н.) принуждава магистратите да прилагат едни и същи правни и административни процедури при тежки и леки престъпления. В резултат на това има забавяния, а работното натоварване на магистратите е ненужно голямо. Освен това, Наказателният кодекс не съответства на извършваните в днешно време престъпления, въпреки че бе многократно изменян. Затова идеята на Министерството на правосъдието да се справи с тези проблеми по холистичен начин посредством разработването на последователна стратегия за политиката за наказания до края на 2008 г. трябва да бъде приветствана.

Що се отнася до наказателните производства и правоприлагането, понастоящем се обсъждат промени във връзка с ролята и отговорностите на участниците в досъдебната фаза.

На първо място, на новия министър на вътрешните работи бе възложено да извърши основна реформа на Министерството на вътрешните работи след скандал с предишния министър и високопоставени служители, за които се твърди, че са участвали в изтичането на поверителна информация и са поддържали контакти с организираната престъпност. Допълнителен фактор за насърчаване на реформите бе създаването на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която поема част от отговорностите на министерството. Министерството на вътрешните работи представи на парламента

¹⁴ Обобщеният анализ засяга разпоредбата за намаленото съдебно разследване и незабавното производство.

изменения на Закона за Министерството на вътрешните работи, чиято цел е да се постигне ефикасна реорганизация на министерството. Тъй като процесът на приемане е в началната си фаза и предложението може да се промени¹⁵, Комисията не е в състояние да го оцени¹⁶. Необходими са спешни реформи в министерството. Официалните статистики показват, че през 2007 г. процентът на разкритите от полицията престъпления е намалал в сравнение с предходните две години.

В допълнение на това е необходимо Министерството на вътрешните работи да инвестира повече в полицейските сили посредством по-добро обучение, продиктувано от търсенето, и заплати, които ще привлекат най-добрите кандидати. Това е от основно значение за повишаване на общественото доверие в полицията. Българските граждани не виждат напредък в работата на полицията (61,2 % от българите смятат, че след присъединяването на България към ЕС работата на полицията не се е подобрила¹⁷).

На второ място, има проект за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, който *inter alia* позволява на служители на министерството на вътрешните работи, имащи полицейски правомощия, да работят като полицейски следователи (*дознатели*) при извършването на първоначални и спешни действия. По силата на това изменение тези полицейски служители ще могат да допринасят за събирането на доказателства, които впоследствие може да бъдат представени в съда. По този начин може да се намали прекомерната работна натовареност на полицейските следователи (*дознатели*) и да се помогне за по-голяма ефикасност на разследванията в България. Но, за да могат полицейските служители да извършват разследването по целесъобразен начин, необходимо е Министерството на вътрешните работи да инвестира в обучение и увеличаване на компетенциите¹⁸.

Трето, отново бе поставен въпросът за ролята на разследващите магистрати (*следователи*) и тяхното място в системата. Тъй като *следователите* се ползват с независимия статут на магистрати, според България те не могат да бъдат просто освободени от служба или прехвърлени на друга работа¹⁹. Затова след присъединяването бяха предложени различни идеи как да бъде решен въпросът с компетенциите на *следователите*. Тези идеи често вървят в противоположни посоки, като понякога придобиват формата на писмени предложения, но никога не стигат подалеч от това. Понастоящем се разглеждат няколко нови варианта²⁰. И по този въпрос

¹⁵ Например, понастоящем в парламента има 6 проекта по този въпрос.

¹⁶ Същото важи за законопроекта за специалните разузнавателни средства, който в момента се изготвя.

¹⁷ На участниците в анкетата е бил зададен следният въпрос: „Смятате ли, че след като България стана държава-членка на ЕС, работата на полицията се е подобрила?“ 19,9 % от анкетираните са отговорили: „Изобщо не“, а 14,3 % – „по-скоро не“. Източник: „Обществени и политически настроения. Резултати от националното представително проучване, проведено по метода полустандартизирано интервю в периода 20—26 май 2008 г. от Националния център за изследване на общественото мнение в София (документ, предоставен от българското правителство).

¹⁸ Същото се отнася за дознателите, за които често се смята, че не са обучени и нямат опит.

¹⁹ Въпреки това, вж. бележката под линия по-долу, точка 2).

²⁰ Алтернативи: 1) разследващите магистрати да бъдат обособени в специализирана разследваща служба, която да докладва директно на Главния прокурор, ако Конституционният съд смята това решение за конституционносъобразно. Досега обаче Министерството на правосъдието не е поставило въпрос в този смисъл на Съда; 2) да се намали броят на *следователите*, да се разпуснат регионалните им структури и техните служители да бъдат преназначени като прокурори [Бележка: обратно на твърденията на българските власти изглежда възможно

все още не са предприети заключителни стъпки. Всяко разширяване на отговорностите на разследващите магистрати трябва да се разглежда на фона на ангажимента за ограничаване на техните компетенции, поет от България преди присъединяването ѝ към ЕС.

Освен това, появяването на нов и силен участник – Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) – значително промени равновесието на силите. Агенцията получи двоен мандат – като структура в сферата на сигурността и като правоприлагащ орган. Ролите и отговорностите на ДАНС по отношение на други участници в досъдебната фаза трябва да бъдат изяснени и кодифицирани. По-специално, върху ДАНС следва да се упражнява по-ефективен парламентарен контрол, за да се осигури демократична отчетност. Трябва да се гарантира достатъчен контрол от страна на прокурорите върху дейностите на агенцията *domini litis* съгласно българския НПК. Понастоящем може да се смята, че доброто сътрудничество между ДАНС и Прокуратурата се дължи на добри лични взаимоотношения. За целите на подходяща правна сигурност тези договорености следва да бъдат превърнати в законодателни или административни мерки, така че системата в досъдебната фаза да бъде стабилна и предвидима.

Въпреки че по закон ДАНС не е разследващ орган *per se*, агенцията много често събира доказателства и изпълнява други, свързани с разследване задачи въз основа на прехвърлянето от страна на прокурори на разследващи правомощия на даден етап. Препоръчително е разследващите функции на ДАНС да бъдат изяснени в закон и да се преустанови практиката на прехвърляне на разследващи правомощия. Освен това, създаването на ясни правила за сътрудничество и договорености за механизми за сътрудничество между разследващите органи е от първостепенно значение. В момента се обсъждат няколко изменения на НПК. Някои от тях са насочени към промяна на мандата на разследващите магистрати (*следователи*), които да заемат мястото на полицейските следователи като привилегирани колеги на ДАНС при разследването на тежки престъпления.

В допълнение, все още е необходимо ДАНС да установи граници и правила за сътрудничеството с други правоприлагащи организации, по-специално с организациите в рамките на Министерството на вътрешните работи. Това може да бъде постигнато посредством общи насоки или инструкции за взаимоотношенията между ръководителя на ДАНС и министъра на вътрешните работи.

Със създаването на ДАНС съзнателно бе постигнато припокриване с някои функции, изпълнявани досега изключително от службите на Министерството на вътрешните работи като, например, оперативните пълномощия относно използването на специални разузнавателни средства. Дискусията относно измененията в Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за Министерството на вътрешните работи продължава. Властите не са на единно мнение за това коя институция трябва технически да контролира специалните разузнавателни средства. Освен това, не е ясно дали би било желателно да се създаде изцяло нова структура. Също така вследствие на

следователите да бъдат прехвърлени на други длъжности в съдебната система]. В този случай правомощията на *следователите* ще включват разследване на предполагаеми престъпления с международен елемент; 3) да се дадат правомощия на *следователите* да разследват допълнителни престъпления

влизането в сила на Закона за ДАНС трябва да бъдат допълнени или изменени няколко други закона.

В заключение българските власти непрестанно твърдят, че работят по редица законодателни текстове, чиято цел е да се подобри ефикасността на съдебната система, особено в досъдебната фаза. Не е възможно обаче да се оцени напредъкът по изпълнението на показателите въз основа на законопроекти. Нужни са конкретни резултати. Основните причини за безпокойство – липсата на последователна стратегия за системата за разследвания и пропуските в Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс – бяха налице дълго време. Дори когато са приети необходимите закони, ще е необходимо време докато законодателните промени се превърнат в конкретни резултати като успеваемост на съдебната система и постигане на ефикасност.

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

Като цяло, България отбеляза известен напредък по 3-тия индикативен показател. Конкурсите за работа в съдебната власт се възприемат добре за разлика от оценката на работата на магистратите. Качеството на обученията, организирани от Националния институт на правосъдието, се оценява високо от участниците в тях. Продължават да съществуват проблеми по отношение на дисциплинарните производства, Етичния кодекс, последователната съдебна практика и цялостното въвеждане на информационните технологии в съдебната власт. Освен това, Висшият съдебен съвет не желае да поеме пълна отговорност за съдебната реформа.

Подробна оценка

- *Установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия инспекторат към Висшия съдебен съвет (ВСС)*

В качеството си на ключова институция за надзор на интегритета в съдебната власт Инспекторатът към ВСС започна да функционира едва отскоро²¹. Той е един от органите²², които могат да правят предложения за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати и на административните ръководители на органи на съдебната система²³. В съответствие със закона в рамките на ВСС бе създадена постоянна комисия за дисциплинарни производства. Постоянната комисия обобщава заключенията от дисциплинарното производство, предава ги на ВСС и прави конкретни предложения за дисциплинарни наказания²⁴. Висшият съдебен съвет налага санкции на магистратите²⁵.

През първите пет месеца на 2008 г. българските власти са докладвали за 9 производства срещу магистрати в сравнение със 17 производства за цялата 2007 г.

Тези резултати могат да се смятат за слаби, имайки предвид, че в България има 1821 професионални съдии²⁶, 1558 прокурори²⁷ и 546 разследващи магистрати²⁸. Броят и

²¹ Вж. подробна оценка на 1-ви индикативен показател.

²² Съгласно член 312, параграф 1 предложение за налагане на наказания може да бъде направено също така от: съответния административен ръководител, всеки висшестоящ административен ръководител, не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет и министъра на правосъдието.

²³ Вж. член 54, параграф 6 от Закона за съдебната власт, обнародван в ДВ № 64/7.8.2007 г.

²⁴ Когато наказанието се налага от административния ръководител, постоянната комисия представя предложения с аргументирано становище на ВСС за потвърждение, отменяне или изменение на наложеното наказание.

²⁵ Освен това, някои санкции могат да бъдат приложени и от административния ръководител на наказания магистрат. ВСС трябва да бъде уведомен за тези санкции, като в срок от един месец той може да потвърди, отмени или измени наложената санкция.

²⁶ Европейска комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2007).

²⁷ СЕРЕЈ (2007).

естеството на наказанията от Висшия съдебен съвет са ограничени²⁹. По отношение на прозрачността на процеса бяха направени известни подобрения. През ноември 2007 г. ВСС прие правилник за своята организация, включително разпоредби относно воденето на дисциплинарни производства. Освен това, протоколите от заседанията на ВСС са публични, а на уебсайта на ВСС се публикува регистър на дисциплинарната практика, който се актуализира редовно.

Въпреки това, мнозинството от българите не усещат подобрения след присъединяването към Европейския съюз³⁰.

- *Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Етичния кодекс за магистрати, и особено на процедурите за съдебен надзор, разследване и уволнение/преследване за нарушения*

Във Висшия съдебен съвет все още се водят дискусии относно изменение на етичните кодекси. Една от идеите, които в момента се разискват, е да се изготви единен етичен кодекс за всички магистрати. Това се оспорва от някои практикуващи юристи, които изтъкват различията между трите съдебни професии.

Трябва да се признае положителната работа на Националния институт на правосъдието за повишаване на информираността за професионалната етика сред магистратите. Институтът провежда поредица от семинари по етични въпроси както за нови, така и за опитни съдии, прокурори и разследващи магистрати³¹.

- *Следене за прилагането на системата за конкурсни изпити при запълването на постове и за оценяване на работата на магистратите*

Наредбата относно реда и организацията по провеждане на конкурси за назначаване, повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател бе приета от ВСС през декември 2007 г. Месец по-късно ВСС прие методика за атестиране на магистратите. Въз основа на тази методика до края на май 2008 г. бяха оценени 96 магистрати, които трябваше да бъдат повишени в длъжност или да придобият статут на несменяемост. За първите пет месеца на 2008 г. бяха обявени конкурси чрез атестиране за назначаването на 220 магистрати. До 20 май 2008 г. бяха оценени 1200 кандидати.

Изглежда, че процедурите за набиране на служители в съдебната система са се подобрили. Въпреки това, анкетираните от Комисията съдии и прокурори единодушно се оплакаха, че методиката за атестиране е съсредоточена прекалено много върху количествени, а не върху качествени критерии³². За съжаление конкретните коментари

²⁸ Данни, предоставени от Министерството на вътрешните работи.

²⁹ Според получена наскоро информация от българските власти от началото на 2008 г. ВСС е започнал 11 дисциплинарни производства, от които 6 вече са приключили.

³⁰ Национален център за изследване на общественото мнение в София: Обществени и политически настроения, май 2008 г. Въпрос: „Смятате ли, че след като България стана член на ЕС, работата на съдебната система се е подобрила?“ Отговори: 21,8 % - изобщо не, 39,1 % - по-скоро не, 12,7 % - по-скоро да, 1,8 % - напълно, 24,7 % не могат да преценят.

³¹ До 31 март 2008 г. 58 магистрати са участвали в 3 обучения по съдебна етика. Програмата за 2008 г. предвижда още 6 обучения на тема „Професионална етика и борба с корупцията“. До 31 март 560 от общо 800 магистрати са преминали обучение.

³² Според изчисленията на съдии едва 20 % от точките се дават за различни качествени аспекти на работата

и предложенията относно методиката, които практикуващите магистрати изпратиха на ВСС, не бяха взети под внимание.

Освен това, практикуващи съдии разкритикуваха назначаването на членове на атестационните комисии. Комисията по предложенията и атестирането към ВСС, която отговаря за окончателното атестиране на магистратите, обосновава становището си с броя на точките, дадени на атестираните магистрати от помощна атестационна комисия³³. Помощната атестационна комисия се състои от трима магистрати, които са от същия съдебен орган като атестираното лице и се назначават от своите административни ръководители. Понякога магистратите, участващи в атестирането, се избират на случаен принцип. В някои случаи обаче магистратите, участващи в атестирането, се избират с лично решение на председателя, което не би трябвало да е така, ако системата е обективна и безпристрастна.

- *Публикуване всяка година на резултатите от оценяването на реформата на съдебната система, и по-специално относно това как са овладени специфични проблеми, свързани с професионализма, отчетността и ефективността*

България все още не е представила оценка на съдебната реформа. Институтът „Отворено общество“ изготвя понастоящем независим анализ на програмата за изпълнение на реформата на съдебната система. Оценката му ще послужи за основа на предложения, които ще бъдат включени в новата стратегия за съдебната система за периода 2008—2013 г.

Резултатите ще бъдат публикувани на уебсайта на Министерството на правосъдието.

- *Въвеждане в прокуратурите на програмен продукт за произволно разпределяне на делата*

Настоящата структура на информационните технологии в съдебната система изглежда разпокъсана, а информационните технологии не са свързани помежду си. Системите на прокуратурата, изглежда, са по-съвременни от тези в съда. Слаб е напредъкът в интегрирането на различни системи за обработка на делата, както и при разработването на единна информационна система за борба с престъпността, която би предоставила надеждни данни относно ефикасността на съдебната власт. Срещнати бяха значителни трудности при изпълнението на финансирани от ЕС проекти в тази област.

Докладвано бе, че от 2007 г. в прокуратурата, Националната следствена служба и съдилищата³⁴ са въведени отделни програмни продукти за произволно разпределяне на делата. Уведомено бе, че системата на прокуратурата за обработка на делата е въведена в повечето служби. Към настоящия момент в съдилищата паралелно функционират няколко различни системи за обработка на делата и възникват съмнения дали тези системи могат да бъдат свързани помежду си.

(например високо се оценява скоростта на работа, докато сложността на случаите често не се взема под внимание).

³³ Член 39 от Закона за съдебната власт.

³⁴ Въпреки че според информацията, предоставена на Комисията, някои дела, представляващи голям обществен интерес, се дават на едни и същи съдии независимо, че съществува система за произволно разпределяне на делата.

Достъпът на гражданите до правосъдие и прозрачността на процеса ще се подобрят с въвеждането и пълноценното използване на портала *e-justice*.

- *Разширяване на обучението върху значението и последиците от новите закони*

Националният институт на правосъдието прие през декември 2007 г. годишната си програма за начално и текущо обучение на магистрати и служители на съда за 2008 г.

Приоритетите в програмите на обученията са Гражданският процесуален кодекс, Административнопроцесуалният кодекс, етиката и борбата с корупцията, правото на ЕС.

Участниците в обученията дават висока оценка на тяхното качество, смятайки ги за добри и насочени към практиката. Но не всеки има възможност да участва в обученията поради голямата работна натовареност³⁵.

4. 4-ти индикативен показател: Провеждане и докладване за професионални и безпристрастни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица

Корупцията по високите етажи продължава да бъде сериозен проблем. Администрацията и съдебната власт все още не са успели да се справят ефективно с нея. Българските власти не са приложили закона така, че да се намали корупцията в държавните институции. Освен това, организираната престъпност често е замесена в корупционни схеми и клиентелизмът и „законът на мълчанието“ са твърде широко разпространени. Въпреки обявената „война срещу корупцията“, броят на делата за корупция по високите етажи като дял от разкритите и ефективно наказани престъпления в България е незначителен. Необходимо е етичните стандарти сред адвокатите да бъдат прилагани по-строго. Освен това, огласяването на имуществото не е напълно ефективно поради ограниченията на механизма за проверка и сериозния недостиг на персонал в Националната сметна палата. Съществува сериозно безпокойство по отношение на наскоро изготвения Закон за конфликт на интереси.

³⁵

Съдии от Софийския градски съд, анкетирани от Комисията, заявиха, че миналата година не са могли да участват в нито едно обучение, организирано от НИП, поради свръхнатовареност. По изключение някои съдии и преподаватели по собствена инициатива са се съгласили да дойдат, за да обяснят нови законодателни текстове. От друга страна, съдии от Окръжен съд Перник посочиха, че при тях за всеки съдия са предвидени по 2-3 дни за обучение на всеки 2-3 месеца.

Подробна оценка

- *Привличане на експерти от държавите-членки, които да окажат помощ и да дадат насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това*

Различните програми и схеми за сътрудничество с участието на други държави-членки продължават. Неотдавна обаче бе съобщено за проблеми с проекти за сътрудничество поради реорганизация на Министерството на вътрешните работи.

Качеството на разследванията и обменът на информация между българските и чуждестранните правоприлагащи органи също бе неблагоприятно засегнато от реорганизацията на полицейските сили. Сътрудничеството между други органи продължава. Българските власти обявиха множество мерки, които могат да се отразят на разследванията, но остава да се види доколко ще бъдат взети под внимание техническото подпомагане и съветите от чуждестранни експерти.

- *Рационализиране и координиране на институционалното устройство на органите, упълномощени да се борят с корупцията*

Действията за борба с корупцията се координират от Координационния съвет за дейности за борба с корупцията. Съветът провежда месечни заседания, на които се обсъждат твърдения за корупция, за които е бил получен сигнал, и законодателни инициативи.

На 2 април 2008 г. правителството прие план за действие за 2008 г. към стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията.

След временното преустановяване на предприсъединителни средства от ЕС поради финансови нередности и конфликти на интереси бе създаден нов пост на заместник-министър председател, който да отговаря за цялостния надзор на изразходването на средства от ЕС.

Създаването на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) в края на 2007 г. доведе до допълнителни промени в институционалното устройство на органите за борба с корупцията. Първите резултати са обнадеждаващи, но постигането на трайни резултати ще отнеме време. Комисията бе уведомена, че въпреки че вече е минала половин година от създаването на агенцията, отношенията с други държавни институции все още не са изяснени или установени посредством подходящи административни мерки.

Въпреки взетите организационни мерки, значителните резултати в борбата с корупцията все още са оскъдни.

Изглежда, че никоя институция не носи крайната отговорност за слабите резултати в борбата с корупцията. Комисията за борба с корупцията на равнище Министерски съвет не изпълнява мандата си. За постигане на напредък в разработването и прилагането на ефективна национална стратегия за борба с корупцията е необходимо отговорността да се поеме ясно от един министър, както и политическа власт и воля за отбелязване на измерими резултати. По-голямо участие на гражданското общество в процеса на разработване на политиката също ще бъде приветствано.

Тази ниска оценка на успеваемостта на българското правителство в борбата с корупцията се споделя и от българските граждани. Според Световния барометър за корупцията за 2007 г. на Transparency International 72 % от българите смятат усилията на правителството в борбата с корупцията за неефективни, докато 15 % ги определят като нито неефективни, нито ефективни³⁶. Индексът за възприятие на корупцията на Transparency International показва застой на ниско равнище от 2002 г. насам³⁷. Особено тревожен е песимизмът сред българите: 20,9 % са на мнение, че корупцията ще се увеличи или значително ще се увеличи, тъй като България вече е член на ЕС, докато 37,1 % смятат, че членството в ЕС няма да промени равнището на корупция³⁸.

- *Създаване на административни наредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция*

Българските власти отбелязват, че защитата на лицата, които подават сигнали за корупция, се гарантира по ефективен начин от Административнопроцесуалния кодекс, в който се посочва, че никой не може да бъде преследван само заради подаването на предложение или сигнал. Кодексът задължава публичните органи и други органи, които осъществяват публичноправни функции, да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно.

В законопроекта за конфликт на интереси също бяха включени разпоредби за лицата, които подават сигнали за корупция³⁹.

Административни разпоредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция, обаче все още не съществуват и следователно не е изненадващо, че няма информация за случаи на подадени сигнали за корупция. Общата разпоредба за защита на лицата, които подават сигнали за корупция или предложения, не е достатъчна гаранция. При отсъствието на гаранции съществува основателен страх от репресивни мерки.

- *Пълно прилагане на законодателството относно независимостта на инспекторатите в публичната администрация и гарантиране на повече инициативност в разследващата им функция*

Във връзка с работата на инспекторатите българските власти докладват, че от началото на 2008 г. до края на април 2008 г. те са извършили 441 планирани и 528 внезапни проверки. Ако през следващите месеци проверките продължат със същото темпо, броят на планираните проверки през 2008 г. ще бъде по-голям от този през 2007 г., а броят на внезапните проверки ще намалее. Дисциплинарните производства за периода януари—април са 64. В резултат на това 6 служители са били временно отстранени от работа, 20 са били уволнени, а 35 случая са предадени на прокуратурата.

Освен това бе обявено, че до края на 2007 г. всички институции в централната администрация са въвели системи за оценяване въз основа на риска от корупция, за да се подобри вътрешният административен контрол.

³⁶ Transparency International, Global Corruption Barometer 2007, стр. 24.

³⁷ Индексът на Transparency International за възприятие на корупцията за България е около 4 от 2002 г. насам. Средният индекс за ЕС е 6,5.

³⁸ Проучване на Националния център за изследване на общественото мнение, предоставено от българските власти, стр. 5.

³⁹ За оценка на Проекта на Закон за конфликт на интереси вж.: стр. 16/17.

Главният инспекторат към Министерския съвет разработи методика за тестове за интегритет, предназначени за централната изпълнителна власт. Ако бъдат провеждани ефективно, тези тестове могат да помогнат да се оцени интегритетът на служителите и да се рационализират мерките за борба с корупцията.

Не е отчетен напредък в дейностите за стимулиране на по-проактивно поведение от страна на инспекторатите при воденето на разследвания.

Експерти смятат, че общата законодателна рамка за инспекторатите е задоволителна. Административната рамка обаче може да бъде подобрена, например посредством пряка и по-здрава връзка между главния инспекторат и инспекторатите в министерствата. Нямаше качествени данни за методиката на проверка, нито за броя на проверките, отнасящи се до корупция. Следователно бе невъзможно да се изготви оценка на въздействието на тези дейности върху борбата с корупцията в България.

- *Докладване за изпълнението на мерки за предотвратяване и борба с оказването на влияние в следствените органи и органите за съдебно преследване, и по-специално доказване на случаи на временно отстраняване/уволняване/откриване на наказателно производство срещу увличени в корупция правоприлагащи органи*

Съобщено бе за множество оперативни мерки – основни проверки по обработката и придвижването на наказателни дела. Трудно е да се прецени доколко тези мерки са били полезни за намаляване на случаите, при които има неправомерно оказване на влияние.

България посочи, че през първите пет месеца на 2008 г. са открити 13 досъдебни производства срещу 14 лица, които са служители или се ползват с имунитет (предоставените за 2007 г. данни показват, че са открити производства срещу 15 такива лица, включително 10 магистрати). През този период в съда са внесени 4 прокурорски акта (които не са непременно обвинителни актове) и е осъдено само едно лице (през 2007 г. са осъдени седем лица, като нито едно от тях не е магистрат).

Престъпленията, свързани с корупция и извършени от публично избрани представители, високопоставени служители или магистрати, представляват малък дял от общия брой разкрити и ефективно наказани престъпления в България. По-голямата част от производствата приключват на ранен етап от досъдебните производства. Въпреки обявената „война срещу корупцията“, през първите пет месеца на 2008 г. е осъден само един високопоставен служител.

В няколко доклада се изтъкват нарушения на професионалния интегритет и етичните стандарти сред адвокатите, по-специално във връзка с търговското право. Професионалните асоциации и съдебната власт трябва да предприемат твърди действия за справяне с тези пропуски.

Необходими са сериозни подобрения за изкореняване на корупцията. Ангажиментът за постигане на измерим напредък в борбата с корупцията трябва да бъде засилен на най-високите равнища на властта, правоприлагащите органи и съдебната власт. Създаването на Държавна агенция „Национална сигурност“, изглежда, е стъпка в правилната посока. Началото бе добро, но остава да се види дали агенцията в действителност ще гарантира по-ефикасно правоприлагане в сферата на корупцията.

Агенцията е само един от факторите за успешно разследване на случаи на корупция от страна на разследващите органи.

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

Българските власти твърдят, че механизмът за проверка на декларациите за имуществото и доходите на високопоставени държавни служители, който бе въведен в началото на 2007 г., се прилага ефективно. Проверени са 5 857 високопоставени държавни служители, но заедно със свързаните с тях лица броят на проверените лица през 2007 г. надхвърля 10 000. Всички случаи на неверни декларации за имуществото и доходите (195) и неподаване на такива декларации (67) бяха оповестени на уебсайта на Националната сметна палата (НСП) и предадени на Националната агенция за приходите за проверка съгласно процедурата за данъците и социалното осигуряване. След приключване на проверките ще бъде направен подбор и при необходимост ще бъде назначен одит. Комисията не е получила повече информация по този въпрос.

НСП извърши одит на активите на политически партии. През 2007 г. регистрираните партии са били 359, а през 2008 г. – 376. През 2007 г. 253 партии не са предали финансовите си отчети навреме, а през 2008 г. този брой е 211. През 2007 г. са започнати административни процедури срещу 201 партии и са издадени 76 наказателни постановления и 19 предупреждения. Четиридесет партии са обжалвали в съда, а 25 са били приканени да платят. Всички парламентарно представени партии са подали декларации. В случай че една партия не представи финансови отчети за три последователни години, тя се изключва от участие в националните избори. Ако партията не участва в избори през пет последователни години, тя може да бъде разпусната от съда по искане на НСП. Общо 172 партии са били разпуснати през 2007 г.

НСП извърши тематичен одит на използването и управлението на общинска и държавна собственост от политическите партии през 2007 г. Одитът показва, че 40 партии са извършили нарушения. Кметовете и областните управители са били уведомени за това и от тях е поискано да предприемат действия за отстраняване на нередностите.

Поради недостига на персонал в Националната сметна палата (500 служители, включително 10 одитори на политически партии) практически е невъзможно да се извърши независим одит на декларациите за имуществото и доходите (10 000 души са проверени през миналата година) и да се контролират финансите на политическите партии (359 регистрирани партии през миналата година).

В правилата, регламентиращи декларациите за имуществото и доходите, се наблюдават няколко недостатъка, например не е необходимо да се декларират произведения на изкуството и бижута и трябва да се декларират само суми, но не и банкови подробности от личен характер. Освен това, изглежда, че в някои случаи декларираната стойност на активите не съответства на пазарната стойност, по-специално когато става въпрос за недвижимо имущество. Често налагането на наказания няма достатъчно разубеждаваща сила, за да накара служителите да декларират имуществото и доходите си вместо да платят глоба.

Контролът върху финансирането на политическите партии продължава да бъде сериозен проблем. На първо място, НСП няма капацитет, за да извършва проверки на място на финансите на партиите. Процентът на партиите, нарушаващи правилата, продължава да бъде много висок. Тазгодишните одити показаха, че е налице нарастваща тенденция на получаване на дарения в нарушение на закона (например от дружества, които участват в публични търгове). При една шеста от проверените партии са установени нарушения на правните разпоредби. Повече от четири от всеки пет анкетирани в България смятат, че политическите партии са корумпирани⁴⁰.

Друга мярка, за която България уведоми и която е свързана с прозрачността и качеството на публичния живот, е проектът на закон за конфликт на интереси, внесен в парламента. Проектът бе изготвен в отговор на временното преустановяване на предприєдинителни фондове от ЕС вследствие на множество финансови нередности и конфликт на интереси.

За съжаление не бяха проведени достатъчно консултации със заинтересованите лица относно законопроекта. Например, въпреки изискването на Закона за нормативните актове да се дадат най-малко 14 дни на заинтересованите участници да се запознаят с предложенията и да изразят становище, НСП (пряко засегната от този законопроект) разполагаше само с два дни, а Transparency International – с един.

Освен това, бе изразено безпокойство относно законопроекта и бяха отправени призови за цялостното му преразглеждане. Концепцията на закона не е добре изработена и би създавала сериозни проблеми при прилагането. Определението „конфликт на интереси“ и приложното поле на закона бяха разкритикувани като неясни и непълни, а разпоредбите за установяване на конфликти на интереси бяха определени като непоследователни. Изпълнението на закона ще бъде трудно поради капацитета за прилагане⁴¹.

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

България успешно ускори усилията си за борба с корупцията в гранична полиция и взе решение за затварянето на безмитните магазини и бензиностанции, в които се смяташе, че се съсредоточава корупцията и организираната престъпност. Въпреки това, продължава да е налице безпокойство по отношение на други уязвими сектори като здравеопазването и образованието. В допълнение, купуването на гласове на последните местни избори, размяната на земя и финансирането на политическите партии поражда сериозно безпокойство. Доброто финансово управление и контрол (по-специално, по отношение на спазването на правилата за обществени поръчки) е от основно значение, особено при големи инфраструктурни и енергийни проекти.

⁴⁰ Global Corruption Barometer 2007, Transparency International, стр. 9.

⁴¹

Подробна оценка

- *Прилагане на дисциплинарни санкции и нулева толерантност, особено във Ветеринарната служба, митниците, Изпълнителна агенция „Пътища“ и други служби*

България докладва за различни превантивни и наказателни мерки, които са били взети, за да се изкорени корупцията на ниско равнище по границите и в местното управление.

Досега обаче не е разработена нито една регионална или национална стратегия за борба с корупцията на ниско равнище.

България изтъкна решението за затваряне на безмитните магазини и бензиностанции като едно от най-големите си постижения с цел да се намали корупцията по границите. Това решение трябва да се разглежда като положителна стъпка към намаляване на злоупотребите и корупцията, свързани с търговията на акцизни стоки.

Що се отнася до наказателните мерки, България уведоми, че са заведени редица дисциплинарни дела и са наложени наказания на граничната полиция, митниците и ветеринарните служби. Ефектът от тези мерки обаче не може да бъде оценен, тъй като няма информация за старшинството на служителите. Освен това, въпреки че бе предоставена информация за предаването на случаи на прокуратурата, не са предадени данни за съдебни последващи действия по тези случаи. От друга страна, разследването на двама служители на фонд „Републиканска пътна инфраструктура“, предприето в резултат на конфликт на интереси, доведе до повдигането на обвинения пред съда.

Продължават да се подават сигнали за корупционни практики в уязвими сектори като образованието и здравеопазването. Въпреки проведените кампании за повишаване на осведомеността досега са подадени само няколко жалби, а контролът при мониторинг на конфликт на интереси при обществените поръчки е слаб.

По отношение на местното управление бяха приложени няколко организационни мерки с цел подобряване на прозрачността и предоставяне на по-добри услуги на гражданите (например интеграционната система за електронно правителство, пилотната интеграционна система за електронен регион и принципът на „обслужване на едно гише“). Въпреки това, изразено бе сериозно безпокойство във връзка със системата за провеждане на предизборни кампании и гласуване, по-специално купуването на гласове като средство за гарантиране на политически успех на последните местни избори. Случаите на купуване на гласове от миналата есен бяха последвани от други такива случаи по време на частичните местни избори през юни в Сандански и Казанлък⁴². Центърът за изследване на демокрацията е изчислил, че парите, изхарчени за купуването на гласове, надхвърлят 200 млн. BGN (над 100 млн. EUR)⁴³. Същевременно бяха положени само посредствени усилия за наказателно преследване на следните случаи, за които е сигнализирано: от 294 регистрирани случая на купуване

⁴² Според допитване на изхода на избирателните секции, проведено от института „Отворено общество“ в изборния ден, 0,5 % от гласувалите са признали, че са продали гласа си. Още 2500 души са заявили, че са взели пари за гласа си, но не са гласували за партията, която им е платила, за да я подкрепят. Около 27 000 души, или малко над 36 % от всичките 72 500 души, имащи право на глас в община Казанлък, са участвали в последните избори.

⁴³ Държавен департамент на САЩ, Доклад за правата на човека за 2007 г., България.

на гласове са започнати едва 17 досъдебни производства, които са довели до налагането на една-единствена глоба в размер на 1000 BGN (малко над 500 EUR)⁴⁴. В допълнение към снизходителното и неефикасно наказание отказът за цялостно признаване на проблема предизвиква голямо безпокойство.

Освен корупцията в местното управление има и други ключови области, в които рискът от корупция е голям и трябва да се предприемат действия: възлагането на обществени поръчки, механизмите за отдаване на концесия, които действат по усмотрението на служителите, прехвърлянето на обществените услуги на подизпълнители, приватизацията, публично-частните партньорства, замяната на земи и гори⁴⁵.

- *Въвеждане на системи за електронно плащане и на система за произволно разпределяне на смените между служителите на границите*

По получена информация всички 11 гранични контролно-пропускателни пункта са въвели система за автоматично изчисляване на пътните и други такси, както и изцяло разработена инфраструктура, необходима за функционирането на принципа на плащане с единен фиш. По официални данни принципът на плащане с единен фиш работи изцяло на девет гранични контролно-пропускателни пункта. Принципите на произволно разпределяне на смените и ротация на служителите се прилагат в граничната полиция и в Национална агенция „Митници“.

Взетите мерки допринесоха за намаляване на възможностите за корупция и за увеличаване на приходите.

- *Провеждане на одити и проверки през редовни интервали, публикуване на разкритията и гарантиране на последващи действия*

Информацията, предоставена на Комисията, е недостатъчна, за да може да се оцени ефектът от тези мерки.

- *Докладване за разследвания на необяснимо забогатяване*

България докладва, че през 2007 г. са извършени проверки на необяснимо забогатяване на служители от агенция „Митници“⁴⁶ и от Националната агенция за приходите⁴⁷. Досега не е предоставена допълнителна информация за усилия за установяване на необяснимо забогатяване в други области. Активни разследвания, основани на оценка на риска, трябва да бъдат проведени и в други уязвими сектори.

Обявени бяха някои допълнителни промени в правната рамка за разследвания на необяснимо забогатяване. Трябва обаче да се види дали промените се прилагат ефективно.

⁴⁴ 200 досъдебни производства са били отхвърлени.

⁴⁵ „За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България“, Център за изследване на демокрацията, май 2008 г., № 15, стр. 11.

⁴⁶ Не е съобщена информация за установени несъответствия.

⁴⁷ Националната агенция за приходите докладва, че не са установени несъответствия през 2007 г.

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

Цялостната оценка на напредъка в борбата срещу организираната престъпност показва много малък реален напредък. Наказателните дела, свързани с организираната престъпност, продължават да бъдат малко. Няколко механизма са изключително неефикасни (конфискуване на имуществото на престъпници, борба с изпирането на пари). Създаването на ДАНС е положителна стъпка, но при обещаващите случаи трябва да има подходящи съдебни последващи действия и да се следи напредъкът.

Подробна оценка

- *Привличане на експерти от държавите-членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това*

Понастоящем се осъществява сътрудничество с експерти от други държави-членки, но текущата реорганизация в полицейските сили оказва отрицателен ефект върху него.

- *Връчване на план за действие за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност и изпълнението му с доклади на редовни интервали*

Липсата на напредък при превръщането на стратегическите цели в конкретни действия поражда безпокойство, тъй като единствено планиран процес ще даде възможност да се проведат целенасочени операции срещу групи на организираната престъпност и ще осигури полезно средство, чрез което властите да измерват напредъка в тази сфера.

- *Пълно прилагане на съответното законодателство за конфискуване на имуществото на престъпници*

От 2005 г. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, (КУИППД) има правомощия да открива имущество, придобито от престъпна дейност, да налага мерки за замразяване на имущество (ако има подозрения, че средствата са били придобити чрез престъпна дейност, а не е предоставено доказателство, опровергаващо тези подозрения) и да започне съдебна процедура за конфискуване (всички дела продължават, докато бъде направено конфискуването).

КУИППД работи само по случаи, засягащи имущество на стойност най-малко 60 000 BGN (над 30 000 EUR), което е относително висок праг, имайки предвид икономическата ситуация в България.

Понастоящем 63 случая очакват да бъдат разгледани на първото равнище на съдебната система, а едно съдебно решение бе обжалвано. До края на 2008 г. се очаква да

приключи работата по 12 случая. Съдебните процедури са бавни и КУИППД изобщо не работи ефикасно⁴⁸.

- *Редовно докладване и вътрешен контрол на новите и текущите разследвания, повдигнати обвинения и присъди*

България представи следните статистически данни за съдебни производства по случаи, свързани с организираната престъпност през първите пет месеца на 2008 г.: 48 образувани досъдебни производства (101 през 2007 г.), 30 приключени досъдебни производства, 20 повдигнати обвинения (54 през 2007 г.), 132 обвинени лица (316 през 2007 г.) и 60 осъдени лица.

Наблюдава се категорична липса на напредък при разследването и съдебното преследване по случаи, свързани с организираната престъпност. От последния доклад на Комисията през февруари досега е отбелязан ясен напредък само по два случая с високопоставени личности⁴⁹.

Изглежда, че на всички нива в цялата система за борба с организираната престъпност има проблеми.

В досъдебната фаза се наблюдават следните пропуски: Министерството на вътрешните работи се нуждае от задълбочена реформа, полицейските служители не могат да дават показания в съда, ролята и отговорностите на разследващите магистрати продължават да бъдат неясни, а полицейските следователи са недостатъчно на брой, претрупани са с работа и се нуждаят от обучение. След проучването на извадка от широко обсъждани случаи на организирана престъпност и корупция през последните няколко години трябва да се заключи, че прекалено много случаи остават в оперативна или досъдебна фаза.

Тази ситуация може да бъде отчасти поправена чрез ефективното функциониране на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която бързо придоби оперативен капацитет и започна да постига успехи в борбата срещу организираната престъпност (предимно в сферата на изпирането на пари⁵⁰ и на митниците). ДАНС обаче все още няма правомощия за разследване *per se* и парламентът и прокурорите в досъдебната фаза не упражняват цялостен и ефективен надзор върху агенцията⁵¹. Освен това, разследванията на ДАНС все още не са се превърнали в ефективни съдебни производства.

Проблеми се наблюдават и по отношение на съдебната фаза.

⁴⁸ Например в случая с братя Маргини на КУИППД бяха необходими 18 месеца за започване на следствие, след като получи информация от Прокуратурата.

⁴⁹ Делото срещу Димитър Желязков и делото срещу Валентин Димитров (дружество за топлинна енергия „Топлофикация – София“).

⁵⁰ Например ДАНС проведе бързо и успешно разследване на канал за изпиране на пари в сътрудничество с чуждестранни органи, при което целият процес – от започването на разследването през възлагането през март от страна на прокуратурата на разследващи задачи по случая на ДАНС до арестите – отне само два месеца и половина.

⁵¹ Вж. 2-ри индикативен показател.

Процентът на делата, върнати от съдилищата на прокуратурата, нарасна в сравнение с 2006 г.⁵² (най-вече в София⁵³ и други големи градове). Това е странно, имайки предвид, че съдиите сами могат да поправят значителна част от формалните грешки, тъй като те имат правомощията да прилагат всички налични мерки, за да осигурят разкриването на обективната истина⁵⁴.

Освен това, отлагането на заседания заради злоупотреба с медицински удостоверения, доказващи заболяване на подсъдимите и на техните адвокати, е явление, срещу което трябва да бъдат взети мерки. Същото важи и за невъзможността да се водят отделни процеси срещу членове на организирана престъпна група, които са обвинени заедно, в случай, че някой от тях не се яви в съда или се разболее.

В заключение, присъдите са малко на брой.

Възможен начин за увеличаване на ефикасността е посредством създаването на независими специализирани отдели за борба с корупцията и организираната престъпност в Прокуратурата. Тези отдели ще работят в тясно сътрудничество със специални следователи или ДАНС. Към тях може да бъдат назначени експерти по сложни икономически, финансови и други престъпления, които да оказват съдействие в досъдебните производства. Освен това, може да има и съответстваща съдебна структура (специализирани съдилища с висококвалифицирани съдии). Условието за работа трябва да бъдат такива, че да се привлекат най-добрите кандидати и да се предотврати рискът от корупция.

- *Прилагане на новото законодателство за борба с изпирането на пари*

Независимо от изявленията за успешно прилагане на законодателството за изпиране на пари бяха установени редица проблеми.

Изпирането на пари е улеснено от неограничени плащания в брой и големи инвестиции в разцъфтяващата строителна и туристическа индустрия в страната, които се правят от офшорни дружества, чиито активи често са с трудно установим произход.

Механизмът за контрол на плащанията в брой показва сериозни недостатъци.

Съгласно българското законодателство финансовите институции трябва да докладват за трансакции в брой на стойност над 30 000 BGN на дирекция „Финансово разузнаване“ към ДАНС (бивша Агенция за финансово разузнаване). Формулярът за докладване от страна на банки обаче, за разлика от формуляра, който не е за банки, не включва действителната стойност на трансакцията. Тъй като над 90 % от докладваните трансакции⁵⁵ са от банки⁵⁶, дирекция „Финансово разузнаване“ не може да разграничи

⁵² През 2007 г. бяха върнати 10,39 % от делата, а през 2006 г. – 8,24 %. Източник: Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2007 г. (резюме, предоставено от българските власти), стр. 4.

⁵³ Прокурори от Софийска градска прокуратура посочиха, че по техни оценки 20—30 % от делата, особено тези, засягащи тежки престъпления, които предизвикват голям обществен интерес, се връщат. Те призоваха за премахване на възможността за връщане на делото на прокурора, като съдиите ще могат да избират само между осъждане и оправдаване.

⁵⁴ Чл. 13 от Наказателно-процесуалния кодекс.

⁵⁵ През 2007 г. е докладвано за над 300 000 трансакции в брой на стойност над 30 000 BGN.

⁵⁶ Данни за 2007 г.

трансакциите на стойност, близка до прага на докладване, и тези, които значително надхвърлят този праг. Това значително затруднява определянето на това дали трансакциите в брой се нуждаят от по-нататъшно разследване на евентуално изпиране на пари. Формулярът за докладване за банки може лесно да се поправи чрез договореност между Министерството на финансите и Българската народна банка.

В допълнение, все още не е подписан меморандум за разбирателство, с който се регламентират отношенията между Министерството на вътрешните работи и ДАНС (дирекция „Финансово разузнаване“ е част от ДАНС).

Статистиките също показват незадоволителни резултати при прилагане на законодателството за изпиране на пари.

През последните 6 години прокурорите са внесли в съда едва 27 дела за изпиране на пари⁵⁷. От май 2008 г. българските съдилища са произнесли само 14 присъди по обвинения в изпиране на пари и пет оправдателни присъди⁵⁸. От март 2006 г. до май 2008 г. съдът е наредил конфискуването на 500 000 BGN, 500 000 EUR и 35 000 USD⁵⁹.

Несъмнено случаите на изпиране на пари са много сложни, което изисква значителни познания в банковото дело, икономиката и финансите. Това обяснява отчасти малкия брой дела, внесени в съда. Възможно решение на институционално равнище може да бъде по-голямото участие на експерти в делата, както и обучението на прокурори и следователи.

По-сериозен проблем е ниският размер на конфискуваните средства. Това означава, че големите престъпници не се преследват.

⁵⁷ Данните са потвърдени от Risk Monitor и от посолството на Нидерландия в София.

⁵⁸ Както по-горе.

⁵⁹ Както по-горе.