

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2010
COM(2010) 400 окончателен

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

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{SEC(2010) 948}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на механизма за сътрудничество и проверка¹, който бе създаден при присъединяването на България към ЕС, е да помогне за създаването на безпристрастна, независима и ефективна съдебна и административна система, която притежава необходимите инструменти, включително такива за борба с корупцията и организираната престъпност. Това предполага извършването на някои основни промени, за които са необходими време и широка политическа подкрепа от страна на всички партии и на обществото като цяло. Същевременно тези промени са наложителна инвестиция в бъдещето на България — наличието на ефективна административна и съдебна система е необходимо, за да може да има стабилни публични финанси и социално-икономическо развитие с улегнали основи. Освен това е необходимо България да разполага с необходимите средства, за да може да изпълнява пълноценно ролята си на член на ЕС в области като правосъдието и вътрешните работи.

Това е четвъртият годишен доклад от създаването на механизма за сътрудничество и проверка². В него се съдържа оценката на Комисията на състоянието на процеса на реформи и се отправят препоръки за това какво е необходимо да се направи по-нататък, за да се продължи с осъществяването на необходимите реформи. Комисията смята, че механизмът за сътрудничество и проверка е полезен:

- за България, тъй като дава обективни оценки и препоръки за областите, в които е необходимо да се предприемат действия;
- за останалите държави-членки, които могат да следят напредъка и да оказват подходяща подкрепа на България.

В тазгодишния си доклад Комисията отбелязва, че след последния ѝ годишен доклад през юли 2009 г. в България се е появил силен устрем за реформи. Новата стратегия за съдебна реформа показва, че в страната е налице силна политическа воля за осъществяването на задълбочена и трайна реформа

¹ Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58).

² Докладът е изготвен въз основа на информация, редовно предоставяна от българските власти, по-конкретно в отговор на подробните въпросници на Комисията. За изпълнението на задачите си Комисията получи съдействието на експерти и използва документи и информация от различни източници. В придружаващия работен документ на службите на Комисията се съдържа подробна оценка, направена от Комисията на напредъка по всеки от показателите, установени в решението относно механизма за сътрудничество и проверка.

на съдебната власт. Освен това в доклада се препоръчва България да подобри съдебната практика, за да даде възможност на съдебната власт да бъде по-дейна и да демонстрира по-голямо чувство за отговорност.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

Постижения

От юли 2009 г. насам България предприе важни реформи на своите наказателни процедури. В момента се обсъжда законодателство, чиято цел е да се укрепи процедурата по отнемане на имущество и да се подобри защитата срещу конфликт на интереси. Структурната организация на прокуратурата за борба с измамите и организираната престъпност бе укрепена. За първи път от въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка бяха предприети активни действия срещу организираната престъпност. През юни правителството прие амбициозна и широкообхватна стратегия, предвиждаща цялостна и дългосрочна реформа на съдебната власт. Най-належащите реформи, чиято цел е да се подобрят ефективността, отчетността и последователността на съдебния процес чрез изменения в Закона за съдебната власт, понастоящем се обсъждат от правителството.

Силният тласък от страна на правителството за реформи дава известни резултати в съдебната система. Във връзка с появили се през април твърдения за корупция в съдебната власт се предприемат по-сериозни дисциплинарни и наказателни действия, отколкото в миналото. Броят на повдигнатите обвинения, свързани с организираната престъпност, се увеличи и бяха произнесени тежки присъди по дело за измама в големи размери със средства от ЕС през април и юни, които обаче все още не са приведени в действие.

Същевременно анализът на Комисията показва, че продължават да са налице сериозни недостатъци в съдебната практика както по отношение на прокуратурата, така и по отношение на съда. Съдебният процес в България страда от липсата на инициатива и професионален капацитет. При сложните разследвания липсват посока и цел, а процедурите са прекалено формални и прекалено дълги и често се провалят в съда.

Анализът на Комисията показва също така, че продължават да са налице недостатъци при предотвратяването на корупцията и защитата срещу конфликт на интереси. Все още не е започнало ефективното изпълнение на новата национална стратегия за противодействие на корупцията, която беше приета през ноември 2009 г. Прилагането на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси не е достатъчно ефективно. Недостатъците в прилагането на процедурите относно обществените поръчки са широко разпространени. За да се осигури по-добро предотвратяване на корупцията и конфликта на интереси, България трябва да работи за осъществяването на плановете си за създаване на специална независима комисия за защита срещу конфликт на интереси, да ускори изпълнението на плана си за действие във връзка с националната стратегия за противодействие на корупцията и да укрепи законодателството за отнемане на имущество.

Реформа на съдебната власт

С измененията в Наказателно-процесуалния кодекс, които бяха приети в края на май, България изпълнява отдавнашните препоръки на експерти и на съдебната власт за намаляване на сериозните процедурни ограничения с цел подобряване на съдебния процес. С някои изключения измененият Наказателно-процесуален кодекс дава понастоящем възможност полицаи да бъдат изслушвани като свидетели в съда и предвижда защита на самоличността на свидетелите. Понастоящем с решение на съда може да бъде назначен резервен защитник на обвиняемия, за да се предотвратят опитите на подсъдими лица да отложат съдебни заседания поради неоснователни причини. Процедурните правила за използване в съда на свидетелски показания, събрани по време на разследването, бяха подобрени, а предоставената от OLAF информация вече може да се използва като доказателство. Промените, които България направи, са насочени към някои от най-често срещаните процедурни препятствия в страната и следователно могат да бъдат смятани за важна стъпка напред.

За постигане на очакваните ползи от по-голямата гъвкавост на наказателните процедури, изразяващи се в повече повдигнати обвинения, по-кратки съдебни процеси и възпиращи наказания, обаче България трябва да инвестира в подобряването на съдебната практика.

Въпреки че съгласно законодателството магистратите трябва да предприемат действия в полза на правосъдието веднага след като получат информация за подозрение за извършено престъпление, те рядко изпълняват това задължение по ефективен начин. На практика Комисията забелязва нежелание от страна на прокуратурата да започне разследвания въз основа на очевидни сигнали и да води сложни разследвания, които отнемат време. Например рядко се използва стандартната прокурорска практика да се извършват претърсвания без предварително предупреждение, когато има данни за сериозна измама. Освен тази липса на инициатива от страна на прокуратурата, при допустимостта на доказателствата в съда често се оказва, че съблюдаването на формални и въпреки това ограничителни критерии често е по-важно от качеството на доказателствата.

Продължават да са налице недостатъци, свързани с отчетността на съдебната власт. От юли 2009 г. насам срещу съдебната власт в България се появиха редица твърдения за корупция, търговия с влияние и лошо управление, които се отразиха на репутацията ѝ в обществото. В междинния си доклад от март 2010 г. Комисията настоя за извършването на подробна дисциплинарна и наказателна проверка на тези твърдения. Що се отнася до твърденията за корупция във връзка с назначаването на висши постове в съдебната система през втората половина на 2009 г., трима магистрати бяха отстранени от длъжност, а на 15 бяха наложени други дисциплинарни наказания. Двама членове на ВСС подадоха оставка, но запазиха постовете си на магистрати. Дисциплинарното производство, образувано срещу единия от тях, продължава да тече. Последният случай от април тази година относно прехвърлянето на ценни имоти на цена, по-ниска от пазарната, на членове на семейството на високопоставени магистрати накара ВСС и прокуратурата да започнат дисциплинарни и наказателни разследвания срещу всички замесени в случая

магистрати, като резултатът от тези разследвания все още не е известен. За да се опази репутацията на магистратурата, България трябва да подобри в още по-голяма степен отчетността на съдебната власт чрез строго прилагане на всички правни и дисциплинарни средства за наказване на корупцията.

Необходимо е да се предприемат цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика. Тези реформи включват внасянето на подобрения в учебната програма на юридическите специалности и образованието за юристи, извършването на промени в системата за оценяване, за да се създадат стимули за дейно поведение в кариерата, и внасянето на подобрения в процедурите за подбор и назначаване. В новата стратегия на България за реформа на съдебната власт акцентът се поставя върху развитието на човешките ресурси, за да се отстранят много от слабостите в тази област. Понастоящем по проекта на измененията на Закона за съдебната власт, с който ще бъдат внесени някои съществени подобрения в тази област, се водят консултации в правителството.

Очаква се измененията в Закона за съдебната власт да укрепят значително ролята и отговорностите на Висшия съдебен съвет (ВСС). Ако те бъдат приети, ВСС ще трябва да изготвя годишен анализ на работното натоварване и ще има правото да преразпределя персонал и да открива или закрива съдилища въз основа на данните за натоварването. Благодарение на измененията решенията за назначаване ще станат по-прозрачни и ще се подобри отчетността чрез въвеждане на открито гласуване и подробно обосноваване на решенията и чрез съсредоточаване на цялата дисциплинарна власт във ВСС. Освен това на членовете на съвета ще бъде изрично забранено да гласуват в ситуации, в които те могат да бъдат замесени в конфликт на интереси.

При проверките, извършвани от ВСС от юли 2009 г. насам, продължават да се установяват слабости в съдебната практика, за които председателите на съдилища биват уведомени под формата на препоръки и във връзка с които се предприемат последващи проверки. С изключение на Софийския апелативен район редовните проверки, извършвани от инспектората към ВСС, обхващат понастоящем цялата съдебна система в България. Освен че следи значимите дела, съветът разполага понастоящем с добра информация за слабостите в структурата, дисциплината и практиката. С приемането на предстоящите измененията в Закона за съдебната власт се очаква ВСС да използва засилената си роля и да предприеме инициативи, имащи за цел постигането на по-ефективно правосъдие, на по-последователна съдебна практика и на по-голяма отчетност на съдебната власт. Комисията ще следи напредъка в тази област и ще направи оценка в следващия си доклад.

Борба с организираната престъпност

Вследствие на препоръка на Комисията България създаде постоянни съвместни екипи под ръководството на прокуратурата във връзка с дела, отнасящи се до организираната престъпност. Екипите се състоят от полицейски служители, следователи и служители на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Към настоящия момент работата на тези екипи е съсредоточена върху малък брой значими дела, които са възложени със съгласието на главния прокурор, министъра на вътрешните работи и директора на ДАНС. Следва да се разгледа възможността за разширяване на мандата на тази обещаваща

организационна структура, като в обхвата му бъдат включени всички дела, отнасящи се до организираната престъпност, както и за приобщаване на служители на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД), на ранен етап от разследването.

България увеличи усилията си, провеждайки няколко полицейски акции срещу организирани престъпни групи, въпреки че предприетите впоследствие съдебни действия са недостатъчни.

От юли 2009 г. насам се увеличи броят на повдигнатите обвинения по дела, свързани с организираната престъпност в България. Напредъкът по важни дела в съда обаче е малък. Към настоящия момент повечето присъди по дела, свързани с организираната престъпност, са в резултат на производство за решаване на делото със споразумение и съкратено съдебно следствие, понякога под законоустановения минимум на наказанието, след като обвиняемият е направил самопризнания. Съдебната власт в България трябва да докаже, че също е в състояние да налага възпиращи санкции за тежките престъпления.

Въпреки че данните за 2009 г. показват постоянни положителни резултати при замразяването и отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, от страна на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД), потвърдените от съда решения за отнемане продължават да бъдат много малко на брой. От май 2009 г. насам са произнесени две окончателни решения, две дела бяха отхвърлени, а по 206 искания все още се очаква съдът да се произнесе. Тъй като замразяването и отнемането на имущество, за което се предполага, че е придобито от престъпна дейност, представляват ефективна санкция и имат значителен възпиращ ефект в борбата срещу организираната престъпност, България трябва да доусъвършенства този ефективен инструмент.

Борба с корупцията

България увеличи усилията си за борба с корупцията по високите етажи. От юли 2009 г. насам бяха повдигнати обвинения срещу двама депутати, трима бивши министри, трима бивши заместник-министри и, за първи път, срещу действащ министър. Освен това обвинения за корупция по високите етажи бяха повдигнати и срещу високопоставени служители и кметове. България увеличи капацитета на съвместния екип, който се занимава с измами, свързани с ЕС. Един високопоставен служител бе осъден на затвор за корупция, свързана със средства от ЕС, и бяха произнесени присъди по още две емблематични дела за измами със средства от ЕС и изпиране на пари. Основните обвиняеми получиха тежки присъди — съответно 10 и 12 години затвор, но съдът все още не е издал заповеди за задържане.

При направения от Комисията анализ на съдебната практика в тази област бяха установени редица слабости, които следва да бъдат отстранени. При разследването на измами, свързани със средства от ЕС, прокуратурата трябва да следва всеобхватна и дейна стратегия за разследване. Тази стратегия трябва да включва системното разследване на връзки между свързани помежду им дела, на аспекти на организираната (финансова) престъпност и на връзки с административните органи при схеми за измама. За засилване на борбата с

корупцията по високите етажи България трябва да обмисли възможността за по-голяма защита на свидетелите в съответствие с най-добрите практики в другите държави-членки.

Предоставените от България данни за първата година от прилагането на Закона за предотвратяване на конфликт на интереси, който влезе в сила в края на 2008 г., сочат, че малко случаи на конфликт на интереси са били установени или наказани и малко сигнали за корупция са били изпратени на прокуратурата. По отношение на централната администрация обаче проверките зачестиха и в редица случаи доведоха до налагането на дисциплинарни наказания или бяха предадени на прокуратурата³. България трябва да усъвършенства възможно най-скоро Закона за предотвратяване на конфликт на интереси, за да бъде създадена независима централна комисия, която ще отговаря за прилагането му.

България прие през ноември 2009 г. национална стратегия за противодействие на корупцията и план за действие за изпълнението ѝ. Планът за действие предвижда амбициозни превантивни дейности в публичния сектор, за чието провеждане ще се използва чуждестранно съдействие. Изпълнението на плана за действие обаче все още не е започнало. България все още не е изпълнила препоръките на Комисията за укрепване на инспекторатите и не е постигнала резултати при укрепването на регионалните съвети за борба с корупцията.

Сериозни слабости са установени при прилагането на законодателството за обществените поръчки в България. България възложи на компетентните органи да извършат проверки, при които бяха установени 60 % нередности за всички проверени търгове. Нередностите достигат почти 100 % при мащабни проекти за публични инфраструктури, за които органите са задължени да извършват предварителен контрол.

Същевременно административните и съдебните органи не могат да защитят обществените поръчки от конфликт на интереси по-ефективен начин. Причина за това е наличието на редица слабости в структурите и процедурите. Капацитетът на административните органи за даване на консултации относно процедурите за обществени поръчки и за извършване на проверки е недостатъчен. Капацитетът на Агенцията за държавна финансова инспекция беше значително намален, в резултат на което агенция е извършила последващи проверки на едва 12 % от всички публични търгове през 2009 г. Същевременно при последващите административни проверки не се следва подходяща оценка на риска. С въвеждането на система за предварителен контрол следва да се допринесе за отстраняване на недостатъците в процедурата за големи структурни проекти. Агенцията по обществени поръчки обаче не разполага с достатъчно капацитет, за да извършва предварителни проверки на законността на търговете и да следи дали препоръките ѝ са изпълнени.

³

За периода август 2009 г. — май 2010 г. България докладва, че в централната администрация са били регистрирани 185 сигнала по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси и са били извършени 198 проверки. В 33 случая са били наложени дисциплинарни санкции, а срещу седем лица са били издадени наказателни постановления.

Различните административни органи, които отговарят за прилагането на различни аспекти на законодателството за обществените поръчки, даването на насоки, изготвянето на законодателство, предприемането на действия във връзка с жалби и извършването на проверки на публични търгове, не си сътрудничат системно, а такова сътрудничество би било от полза за прилагането на законодателството. Административните наказания, които могат да бъдат налагани, не са достатъчно възпиращи, когато става въпрос за конфликт на интереси или корупция. Освен това вътрешните процедури не дават възможност за ефективното разкриване на случаи на конфликт на интереси, които могат впоследствие да бъдат предадени на прокуратурата. Следва да се гарантира, че ще се предприемат системни последващи действия във връзка с нередностите под формата на дисциплинарни или наказателни мерки.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От юли 2009 г. насам в България се наблюдава силен устрем за реформи. Страната прие подобрения в наказателните си процедури и успя да отчете увеличаване на броя на повдигнатите обвинения по случаи на корупция по високите етажи и случаи, свързани с организираната престъпност. И все пак, прекалено малко са случаите, които са приключили в съда. Нужно е да се подобри професионалната практика на полицията, прокуратурата и съдилищата, за което ще бъде необходимо външно съдействие. Съдебната власт трябва да поема инициативата по-често и да проявява по-силно чувство на отговорност. Публичните средства трябва да бъдат по-добре защитени срещу измами и конфликт на интереси.

Новата стратегия на България за реформа на съдебната власт, която правителството одобри на 23 юни, е доказателство за наличието на политическа решимост за осъществяването на задълбочена реформа на съдебната власт. В стратегията се посочват настоящите недостатъци, които България трябва да счита за национален приоритет и които трябва да се преодолеят със съвместните усилия на политическите кръгове, съдебната власт и българското общество.

За постигането на успех е необходимо България, Комисията и останалите държави-членки да поемат траен ангажимент.

България установи ново партньорство с Комисията и подобри качеството на информацията относно напредъка по механизма за сътрудничество и проверка. Комисията ще продължи да подкрепя България в постигането на по-нататъшен напредък по механизма за сътрудничество и проверка и ще публикува следващата си оценка през лятото на 2011 г.

4. ПРЕПОРЪКИ

Предвид оценката на напредъка, който България е постигнала при изпълнението на показателите по механизма за сътрудничество и проверка, Комисията приканва страната да предприеме незабавни действия в следните области:

Препоръки относно реформата на съдебната власт

Комисията припомня препоръките от юли 2009 г., които все още не са изпълнени, а именно препоръката относно изискването всички съдилища да публикуват решенията си онлайн, и приканва България да предприеме незабавни действия, с които:

- (1) да се изпълни новата стратегия за съдебната власт с оглед на осъществяването на задълбочена реформа в тази област; да се приемат и внесат промени в Закона за съдебната власт, целящи подобряване на обучението, оценяването и назначаването в съдебната система, и да се подобри отчетността и ефективността на Висшия съдебен съвет; да се подобри отчетността на съдебната власт посредством строго прилагане на всички правни и дисциплинарни средства за наказване на корупцията и търговията с влияние;
- (2) да се подобри съдебната практика в прокуратурата и съдилищата, като се извърши подробен анализ на недостатъците в сътрудничество с чуждестранни експерти; да се изготвят наръчници с най-добри практики, програми за обучение и схеми за инструктаж за конкретни случаи и да се въведе системен надзор на управлението в съдилищата и прокуратурите; да се насърчават специалното обучение и специализацията на полицейските служби, прокурорите и съдиите, за да могат те да усъвършенстват експертните си знания и ефективността си при работата със сложни дела, по-специално по отношение на престъпленията от икономически и финансов характер и организираната престъпност;
- (3) да продължи работата по изготвянето на нов Наказателен кодекс с оглед на новата концепция за наказателна политика, приета от правителството на 23 юни 2010 г., с който ще се допринесе за постигането на ефективност на съдебната система посредством декриминализация на деянията, които вече не се смятат за престъпления, и дребните нарушения; да продължи мониторингът на прилагането на новите процесуални кодекси и да се обмислят възможности за усъвършенстването им; да продължи работата по създаването на агенция за медицински инспекции, чиято цел е да се подобрят качеството и целесъобразността на изискваните от съда медицински удостоверения.

Препоръки относно борбата с организираната престъпност

Комисията припомня препоръките от юли 2009 г., които все още не са изпълнени, а именно препоръката относно специализацията в рамките на съдебната власт, и приканва България да предприеме незабавни действия, с които:

- (4) да се увеличи капацитетът на съвместните екип по организираната престъпност, да се разширят правомощията им, в които да бъдат включени всички случаи, свързани с организираната престъпност, и да се приобщи КУИППД, за да се пристъпи към замразяване и отнемане на съответното имущество във фазата на разследването съгласно оперативните изисквания;
- (5) да продължи реформата на полицията, за да се създаде компетентна криминална полиция, която е в състояние да прилага най-добрите практики от другите държави-членки;
- (6) да се доусъвършенства законодателството за отнемане на имущество, като се следват принципът на гражданска конфискация, която не се основава на присъда, и препоръките на Венецианската комисия към Съвета на Европа, по-специално за да се гарантира прилагането на законодателството, като същевременно се зачитат основните права и свободи; да се разгледа възможността за даване на Комисията за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД), на право на инициатива да образува производство за поставяне под възбрана и отнемане на имущество, да се въведат правила за възбрана на имущество в ранния етап на разследването в сътрудничество с прокуратурата и да се разшири категорията на свързаните лица, за да могат да се предприемат по-целенасочени мерки срещу престъпността посредством отнемането на имущество.

Препоръки относно борбата с корупцията

Комисията припомня препоръките от юли 2009 г., които все още не са изпълнени, а именно насърчаването на ex-officio разследванията на твърдения за корупция и конфликт на интереси от страна на административните органи, допълнителното укрепване на инспекторатите и регионалните съвети за борба с корупцията и осигуряването на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения, и приканва България да предприеме действия, с които:

- (7) да се подобри съдебната практика по дела за измами и корупция по високите етажи в съответствие с най-добрите практики в другите държави-членки; да се прилага всеобхватна и дейна стратегия при разследванията, която включва системното разследване на връзки между свързани помежду им дела, на аспекти на организираната престъпност и на връзки с административните органи; за засилване на борбата с корупцията по високите етажи България трябва да прилага по-строгите правни възможности за задържане, когато става въпрос за тежки престъпления, и да обмисли възможността за по-добра защита на

свидетелите в съответствие с най-добрите практики в другите държави-членки;

- (8) да се укрепи Законът за предотвратяване на конфликт на интереси, най-вече чрез създаването на орган, който ще има правомощия за действие за установяването и наказването на конфликт на интереси; да се ускори изпълнението на плана за действие за прилагане на националната стратегия за противодействие на корупцията;
- (9) да се извършва постоянна оценка на риска във връзка с прилагането на законодателството за обществените поръчки и да се възприеме деен и насочен към резултатите подход по отношение на дейностите за предотвратяване и контрол; да се увеличи капацитетът на компетентните административни органи за осъществяването на предварителни и последващи проверки и капацитетът на техните центрове за оказване на експертна помощ, към които възлагащите органи могат да се обърнат за съвет; да се гарантира, че всички съществуващи наказания, които се налагат на отделни лица за нарушение на правилата за обществените поръчки, включително дисциплинарните мерки, се прилагат пълноценно, така че да се засили възпиращият им ефект;
- (10) да се насърчава сътрудничеството между органите, които възлагат обществени поръчки, при групирането на търгове, като целта е да се обединят експертни знания и да се постигнат икономии от мащаба; да се увеличат усилията за обучение на служители от компетентните органи за установяването и предотвратяването на конфликт на интереси и други сериозни нередности в сферата на обществените поръчки; да се изготви и прилага най-добра практика на системно сътрудничество между компетентните административни органи и съдебните органи.