



Брюксел, 27.1.2016 г.
SWD(2016) 15 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ: Технически доклад

придружаващ

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

{COM(2016) 40 final}

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

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

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

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

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

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

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

I. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад е представена информацията, на която Комисията основава оценката си за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (МСП), постигнат от последния доклад от 28 януари 2015 г. досега. Съдържанието на доклада отразява продължаващото наблюдение от страна на Комисията на промените в България през последната година, като се ползва информацията, предоставена от националните органи на изпълнителната и съдебната власт, организации на гражданското общество, международни институции и други държави членки, както и от независими наблюдатели и експерти. Комисията разчита на конструктивното сътрудничество на българските органи, които предоставят подробна информация по най-различни въпроси, както в писмен вид, така и на срещите по време на редовните посещения в България на служители от службите на Комисията и национални експерти. Независими експерти от други държави членки дадоха ценен принос за направения анализ, в контекста на експертна мисия в България, проведена през септември 2015 г. В допълнение към редовните технически мисии на своите служби Комисията поддържа редовно присъствие в България чрез представителството си в София¹. Отговорността за информацията, съдържаща се в настоящия доклад, се носи от службите на Комисията.

МСП не се изразява единствено в мониторинг на напредъка. Комисията също така оказва помощ на българските власти в полаганите от тях усилия. По-специално, България се ползва от подпомагане в много области по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. През програмния период 2007—2013 г. по линия на Оперативна програма „Административен капацитет“ бяха заделени 51 милиона евро за покани за представяне на кандидатури от страна на съдебната власт. Поради бюджетните ограничения и променящите се приоритети са били сключени договори на стойност едва около 25 милиона евро, като в крайна сметка са били платени 18 милиона евро. За новия програмен период 2014—2020 г. в новата Оперативна програма „Добро управление“ е включена специфична приоритетна ос за съдебната власт, по която са заделени 30,1 милиона евро.

Докладът е структуриран според основните области, обхванати от МСП: независимост и отчетност на съдебната власт; реформа на нормативната уредба; качество и ефикасност на работата на съдебната власт; борба с корупцията (както на високо равнище, така и по-общо); и борба с организираната престъпност.

II НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Независимостта на съдебната власт е един от основните стълбове на демократичното общество, чиято градивна съставка е върховенството на закона. Безпристрастните съдилища представляват гаранция за гражданите и предприятията, че могат да се обръщат към държавата за защита и прилагане на законните им права чрез справедлив и прозрачен съдебен процес. Магистратите следва да могат да вземат решения единствено въз основа на закона, в условията на безпристрастност и независимост, без да им се налага неправомерна намеса на външни интереси. Същевременно съдебната власт трябва да се отчита пред обществото. Произволните решения, продиктувани от личен интерес или предубеденост, трябва да подлежат на проверка посредством подходящи процедури. Срещу закононарушенията и корупцията трябва да се предприемат подходящи превантивни и ограничителни мерки. Решенията по въпроси като назначенията на ключови съдебни длъжности и разпределението на делата на отделните магистрати следва да се вземат в условията на откритост и прозрачност.

В доклада си по МСП от 2015 г. Комисията препоръча на България да продължи реформата на организацията на Висшия съдебен съвет (ВСС), да въведе обективни стандарти за лични заслуги и качества, професионална етика и прозрачност при назначенията в съдебната власт и тези назначения да се извършват своевременно, бързо да бъде избран нов главен съдебен

¹ Съветник по въпросите на МСП е установен в представителството в София.

инспектор, да се подобри сигурността на системата за случайно разпределение на делата в съдилищата и да се извършат щателни и безпристрастни разследвания на всички случаи, в които съществуват подозрения за възможно манипулиране на системата.

2.1. Реформа на ключовите институции на съдебната власт

В България централната институция, на която е възложено управлението на съдебната власт, е Висшият съдебен съвет (ВСС)². Наред с това, в Конституцията на Република България се предвижда и независим съдебен инспекторат към ВСС, който докладва на ВСС, но се избира пряко от Народното събрание³. Двете институции бяха обект на нови предложения за реформа, внесени през 2015 г. в изпълнение на стратегията за съдебната реформа, приета от новоизбраното българско правителство в края на 2014 г. Тази стратегия беше подкрепена от Народното събрание преди публикуването на последния доклад по МСП през януари 2015 г. и в нея се развива всеобхватна концепция за реформата на съдебната власт в България. Ключов елемент в стратегията е реформирането на ВСС с цел създаване на две отделни камари, които да се занимават с кадрови въпроси — назначения, повишения и дисциплинарни производства — съответно за съдиите и за прокурорите/следователите. Тези идеи за реформа са отчасти отговор на отдавна изразеното безпокойство, че настоящата структура на ВСС не защитава ефективно независимостта на съдебната власт предвид ситуацията в България, поради големия брой политически назначения, и че представителите на прокуратурата биха могли да влияят на решенията, засягащи съдиите, и обратно — че съдиите могат да влияят на решенията, засягащи прокуратурата⁴. Тези идеи отразяват и желание за покриване на международните стандарти, определени от Венецианската комисия (вж. по-долу). Предложеното решение беше ВСС да се реструктурира по такъв начин, че решенията по кариерни и дисциплинарни въпроси за съдиите да се вземат от колегия, включваща мнозинство от съдии, избрани от съдии, а решенията за прокурорите и следователите да се вземат от колегия на прокурорите и следователите⁵.

Първоначално се очакваше, че реформата ще се извърши чрез законодателни изменения на Закона за съдебната власт. През април обаче правителството стигна до заключение, че е необходимо изменение на Конституцията. Проект на измененията беше внесен за обсъждане в Народното събрание през юли, след постигнат компромис между политическите формации (предвид на това, че за изменение на Конституцията е необходимо квалифицирано мнозинство). Преди това имаше няколко предложения за промени, подкрепяни от различни политически формации, които бяха широко обсъждани сред съдиите, прокурорите и следователите⁶. В пакета с предложени изменения бяха включени създаването на отделни

² ВСС се състои от 25 членове като 11 от тях се избират от Народното събрание, 11 се избират от различните клонове на съдебната власт (6 съдии, 4 прокурори и 1 следовател), а трима са членове по право (председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и главният прокурор). ВСС разполага с широки правомощия да създава и закрива съдилища и прокурорски служби, да назначава и повишава магистрати, да провежда дисциплинарни производства, да управлява бюджета на цялата съдебна власт и т.н. (член 130а от *Конституцията на Република България*).

³ Инспекторатът към ВСС се състои от главен инспектор и десет инспектори и се подпомага от технически персонал. Инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство 2/3 от народните представители за срок от четири години (главният инспектор — за срок от пет години). Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта им, и отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт. Той представя на ВСС годишен доклад за дейността си (член 132а от *Конституцията*).

⁴ Вж. предишните доклади от 2014 г. (СОМ(2014) 36 final, стр. 3) и 2015 г. (СОМ(2015) 36 final, стр. 3).

⁵ *Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система*, приета с решение на Министерски съвет на 17 декември 2014 г.

⁶ Отделен въпрос, по който се водеше дебат, беше евентуалната необходимост от свикване на Велико Народно събрание, което до известна степен е сложна процедура. Изменения на Конституцията могат

колегии, които да се занимават с кадровите въпроси за съдиите и прокурорите, и въвеждането на подробно разделение на правомощията между пленума и колегиите⁷. Наред с това предложените изменения предвиждаха укрепване на съдебния инспекторат чрез предоставяне на правомощия за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси на магистратите, включително и проверки на имуществените им декларации.

На първо четене в началото на септември проектът на измененията беше подкрепен от 184 от общо 240 народни представители. Това щеше да позволи да се премине бързо към разглеждане на второ четене⁸. Въпреки това беше взето решение второто четене да се отложи за след провеждането на местните избори на 25 октомври. В периода между първо и второ четене беше сезиран и Конституционният съд, който обаче прие, че молбата е недопустима, тъй като счете, че не е компетентен да се произнася по предложения за изменения, които все още не са официално приети. Междувременно Народното събрание поиска и становище по предложените изменения от Венецианската комисия на Съвета на Европа. В становището, публикувано през октомври 2015 г., беше изразена подкрепа за измененията, но се заключаваше, че предложените реформи не са достатъчно задълбочени⁹. В него отново се посочваше, че Венецианската комисия подкрепя системи, при които значителна част или мнозинството от членовете в състава на Висшия съдебен съвет са избрани от самата съдебна власт. В становището беше напомнено също така за препоръка на Комитета на министрите към Съвета на Европа, в която се посочва, че не по-малко от половината членове на такива съдебни съвети трябва да бъдат съдии, избрани от съдии.

Въпросът как да се разпредели парламентарната квота между съдийската и прокурорската колегия се оказа от ключово значение в Народното събрание. В предложените изменения беше посочено как трябва да се разпределят настоящите 25 места във ВСС между двете колегии. Решението беше продиктувано от стремежа да се гарантира възможността измененията да бъдат приети на равнище Народно събрание¹⁰, но то доведе в известна степен и до логиката

да се приемат от обикновеното Народно събрание, доколкото не са сред въпросите, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание — каквито са по-специално измененията, с които се променят формата на държавно устройство и на държавно управление. Възможно е този дебат да е допринесъл за ограничаване на обхвата на предложените изменения.

⁷ По-конкретно, отделните колегии следва да отговарят за назначаването на всички магистрати, с изключение на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища, които ще продължат да се назначават от президента на републиката по предложение на пленума на ВСС.

⁸ За изменение или допълнение на Конституцията се изисква мнозинство от три четвърти от всички народни представители (180 гласа) на три отделни гласувания. Ако предложението бъде подкрепено от мнозинство от две трети от всички народни представители (160 гласа), може да се насрочи ново разглеждане след два месеца (членове 153—158 от *Конституцията*).

⁹ По основния въпрос за структурата на ВСС Венецианската комисия като цяло подкрепя създаването на отделни колегии за съдиите и прокурорите. В становището се посочва обаче, че реформата би могла да отиде и по-далеч чрез въвеждането на изискване за квалифицирано мнозинство за избора на парламентарната квота, преразглеждането на разпределението на правомощията между пленума и двете колегии (предоставянето на двете колегии, а не на пленума, на правомощието да предлагат председателите на върховните съдилища и главния прокурор, както и да освобождават членове на ВСС по дисциплинарни причини), отмяната на тайното гласуване по кадрови въпроси, например по дисциплинарни решения, и осигуряването — посредством специални правила за провеждането на избора — на условия за пропорционално и справедливо представяне в колегиите на ВСС на съдилищата/прокуратурите от всички нива. Някои от тези предложения бяха възприети в окончателния текст. Венецианската комисия отбелязва също, че за да бъде добре балансиран ВСС, сред членовете, избирани от парламента, трябва да има квалифицирани юристи от други професионални категории (като преподаватели по право и адвокати) и представители на гражданското общество (Становище № 816/2015 на Венецианската комисия: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e)).

¹⁰ Изглежда е широко разпространено схващането, че за промяна на цялостната структура на ВСС ще е необходимо тази промяна да се приеме от Велико Народно събрание, а това е по-сложна процедура (вж. по-горе).

„един пчели, друг губи“, при което интересите на съдиите са противопоставени на тези на прокурорите по отношение на разпределението на парламентарната квота от 11 членове. Първоначалното предложение беше съдийската колегия да се състои от председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и шестима съдии, избрани от съдии, в допълнение към петима членове от парламентарната квота. Прокурорската колегия трябваше да се състои от главния прокурор, четирима прокурори, избрани от прокурорите, един следовател, избран от следователите, и шестима членове от парламентарната квота. Логиката на това разпределение беше, че с него би се спазил принципът, че броят на съдиите, избрани от съдии, следва да надвишава този на политически назначените членове на органа, занимаващ се с кадровите въпроси за съдиите. Тъй като се смяташе, че общото разпределение на местата между политическата и съдебната квота не подлежи на обсъждане, това автоматично налагаше по-голям брой политически избрани членове в прокурорската колегия. Наред с това, като се има предвид силно централизираната структура на прокуратурата в България, поддръжниците на изменението твърдяха, че по-голям брой политически назначени членове в прокурорската колегия би могъл да е от полза от гледна точка на това прокуратурата да бъде подложена на отчетност пред широката общественост. Предложението обаче се натъкна на остра реакция от страна на главния прокурор по съображения, че предложеното разпределение рискува да изложи прокуратурата на политическо вмешателство.

Въпросът достигна до решителен момент по време на разглеждането на второ четене в Народното събрание на 9 декември, където беше взето решение в подкрепа на позицията на главния прокурор. Прието беше изменение, внесено на етапа на разглеждането от парламентарна комисия, с което един член от парламентарната квота беше преместен от прокурорската в съдийската колегия. Това доведе до подаването на оставка от министъра на правосъдието, който възприе вота като знак за липса на воля у парламентарното мнозинство да защитава съдебната независимост и да продължи с реформата на съдебната власт. Президентът на България реагира, като призова за дълбока и всеобхватна съдебна реформа, с надграждане над приетите изменения на Конституцията. Голям брой съдии, сред които по-специално председателят на Върховния касационен съд, също излязоха на публичен протест срещу изменението на първоначалните предложения¹¹.

С изключение на този въпрос, гласуването на второ четене потвърди останалите елементи от първоначалния пакет, включително създаването на две отделни колегии и укрепването на съдебния инспекторат. Наред с това бяха приети и допълнителни предложения за изменения, внесени по време на разглеждането в парламентарни комисии, за отмяна на изискването за тайно гласуване по кадрови въпроси и за въвеждане на изискване за мнозинство от две трети от народните представители при избора на парламентарната квота във ВСС¹². На последно място, прието беше изменение за поясняване, че действащият понастоящем ВСС ще довърши мандата си, който приключва през есента на 2017 г.

Измененията, с внесените в тях промени, бяха приети на второ четене с мнозинство много над изискваното мнозинство от три четвърти и бяха надлежно приети на трето четене една седмица по-късно на 16 декември 2015 г.¹³

¹¹ Репортажи на пресата между двете гласувания на 9 и 16 декември. Както президентът на републиката, така и председателят на Върховния касационен съд направиха изявления в контекста на 135-та годишнина от създаването на ВКС, чествана на 11 декември 2015 г. Съюзът на съдиите също публикува становище във връзка с гласуването на измененията на Конституцията: <http://www.judgesbg.org/bg/component/k2/item/1077-отворено-писмо-във-връзка-с-гласувания-от-нс-на-09-12-15г-зид-на-крб.html>

¹² Посочените изменения следваха насоката на препоръките, съдържащи се в становището на Венецианската комисия.

¹³ На трето четене се приема или отхвърля целият пакет.

2.2. Назначения на висши длъжности в съдебната власт

Необходимостта от по-голяма прозрачност и от вземане на решенията за назначаване на високи длъжности в съдебната власт при по-голямо отчитане на личните заслуги и качества е редовна тема в предишните доклади по МСП. През изминалата година бяха извършени множество назначения на ключови длъжности в съдебната власт, като избора на нови председатели на Върховния касационен съд и на Софийски градски съд. През 2014 г. Софийски градски съд беше замесен в поредица от скандали във връзка с твърдения за системна корупция, които доведоха до освобождаването от длъжност на ръководството на съда. Изборът на председател на Върховния касационен съд беше отлаган неколккратно през 2014 г., тъй като никой от кандидатите не можа да получи необходимото мнозинство във ВСС, и се проведе в атмосфера на безпокойство за евентуални признаци за политическо влияние върху процедурата¹⁴. Понастоящем двете длъжности са заети, като новите титуляри изглеждат вдъхват общо уважение сред останалите съдии в рамките на съдебната власт.

В случая с Апелативен съд — София обаче ВСС на няколко пъти не успя да избере председател, като за последен път това се случи през декември 2015 г. Издигната беше кандидатура, подкрепяна от съдиите, работещи в съда, но кандидатът не успя да получи необходимото мнозинство от членовете на ВСС, което напомни за ситуацията с Върховния касационен съд през 2014 г.¹⁵ Софийският Апелативен съд няма постоянен председател от пролетта на 2014 г. Като се има предвид колко е важна длъжността на председателя на съда в България, липсата на председател със самостоятелен мандат в този ключов съд представлява сериозна празнота. Наред с предишни примери на подобни патови положения във връзка с назначения на ключови длъжности, този случай също е пример за трудностите, с които се сблъсква ВСС при изпълнение на задълженията си по цялостното ръководство на съдебната власт в България.

След дълги отлагания Народното събрание най-сетне избра нов главен инспектор начело на Инспектората към ВСС. Мандатът на предшественика му изтече през 2012 г. и макар дотогавашният главен инспектор да продължи да заема длъжността временно за няколко месеца след изтичането на мандата си, инспекторатът беше без избран ръководител от октомври 2013 г., тъй като, намирайки се в период на сериозна политическа нестабилност, Народното събрание не успяваше да постигне мнозинство от две трети. Изборът на новия главен инспектор през април 2015 г. беше направен след процедура, която се оказа сравнително открита и прозрачна, като надпреварата беше главно между двама кандидати, предложени от самото съдийско съсловие, чиито кандидатури впоследствие бяха издигнати от членове на Народното събрание¹⁶.

Следващата стъпка ще бъде изборът на останалите десет членове на Инспектората, чийто мандат изтича в края на 2015 г. Съгласно стратегията за съдебната реформа и конституционните изменения на Инспектората следва да се предоставят допълнителни правомощия във връзка с проверките за конфликт на интереси и проверките на имуществените декларации на магистратите. Това налага да се обърне допълнително внимание на степента, в която се прилагат прозрачни процедури за подбор, основани на личните заслуги и качества. Новите задачи ще изискват също така по-широк кръг от експертни познания сред инспекторите, като същевременно се гарантира баланс между различните сфери на дейност на инспектората, и по-специално да бъдат включени достатъчно експертни познания в областта на гражданското и

¹⁴ Отлаганията бяха направени в условията на служебно правителство и общи избори. Вж. СОМ(2015) 36 final, стр. 4.

¹⁵ Освен това в този случай публичните изявления на политическо равнище показаха неодобрение спрямо въпросния кандидат (предаване по Дарик Радио от 12 декември 2015 г.).

¹⁶ Същите двама кандидати бяха предложени и в рамките на предишна процедура през пролетта на 2014 г., но в края на краищата процедурата беше преустановена поради разпускането на парламента и неуспеха на напускащия парламент да включи гласуването в дневния ред.

търговското право в допълнение към наказателното право, съдиите да бъдат силно представени, наред с прокурорите, и да има представители от всички нива на съдебната власт, включително от ниво върховни съдилища¹⁷.

Представители на Народното събрание обясниха на Комисията¹⁸, че парламентът ще следва процедура, сходна с тази за главния инспектор, като срокът за издигане на кандидатури е бил удължен, за да се даде възможност на гражданското общество и професионалните сдружения да предложат кандидати, които да бъдат номинирани. За десетте свободни длъжности се конкурират двадесет кандидати. Две от кандидатурите са издигнати от професионални сдружения (съдия и прокурор) и шест са предложени от общото събрание на Върховния касационен съд. Гласуването на новата колегия от инспектори се очаква да се проведе в началото на 2016 г.

2.3. Разпределение на делата на случаен принцип

През годините в докладите по МСП редовно е било изразявано безпокойство във връзка с разпределението на делата в съдилищата¹⁹. Разпределението на делата се е превърнало в емблематичен въпрос от гледна точка на защитата на системата от евентуални злоупотреби. Произволът при този процес може да създаде възможности за оказване на натиск върху конкретни съдии в рамките на съдилищата и за разпределяне на делата на определени съдии въз основа на скрити мотиви. В България този въпрос се поставя с още по-голяма сила поради наличието на прецеденти на корупция сред магистратите и поради безпокойството от политическа намеса в съдебната власт. В българските съдилища има ИТ инструменти, въведени като конкретно средство за извършване на разпределението на принципа на случайния подбор. Функционирането на тези системи обаче е било обект на непрестанно оспорване от страна на организации на гражданското общество, професионални сдружения и други наблюдатели. Безпокойството от възможно манипулиране на процеса на разпределяне, целящо определени дела да бъдат възложени на конкретни съдии, е било редовно изразявано по време на дебата. В различните съдилища са работели различни системи като първоначално е нямало общи насоки за използването им, поради което различните практики са създали вратички за прокарване на изключения от случайното разпределение на делата. Макар съдебният Инспекторат да извърши проверки по време на инспекциите си, той не разполагаше с технически експертни познания, за да изготви надлежна оценка на функционирането на ИТ софтуера. Независимо от това направените проверки понякога успяваха да установят нередности и потвърдиха съществуването на възможности за заобикаляне на софтуера.

В предишните доклади по МСП многократно е била отправяна препоръка към ВСС да подобри системата за случайно разпределение на делата. През 2013 г. по линия на Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК) на ЕС беше започнат проект за разработване на ново централизирано софтуерно решение, проверено от независими експерти, като основа за сигурен и прозрачен процес за случайно разпределение на делата. Тази система трябваше да представлява част от по-широката програма за електронно правосъдие. Също така, през 2014 г. ВСС въведе временно решение, според което локалните ИТ системи трябва да бъдат свързани към централен сървър във ВСС, като всички решения за разпределянето на делата трябва непрекъснато да му бъдат докладвани. ВСС прие освен това общи насоки за прилагането на принципите за случайно разпределение, като тези насоки трябваше да се прилагат от съдилищата. Изпълнението на тези мерки обаче беше бавно и все още се наблюдаваха известни

¹⁷ Според получените сведения, в отговор на проекта за изменения на Конституцията Инспекторатът е внесъл в Народното събрание проект на предложения, целящи допълнително укрепване на структурите и независимостта на Инспектората (Среща със съдебния Инспекторат, София, 4 декември 2015 г.).

¹⁸ Среща с Комисията по правни въпроси на Народното събрание, 2 декември 2015 г.

¹⁹ Вж. предишните доклади, и по-специално конкретната препоръка на стр. 12 от COM(2015) 36 final.

вариации на местно равнище, в очакване на въвеждането на централизираната система²⁰. Освен това по проекта по ОПАК, който трябваше да разработи централизирана система за разпределяне на делата, се натрупаха значителни забавяния и той в крайна сметка беше прекратен през декември 2014 г.²¹

Междувременно в края на 2014 г. този въпрос излезе отново на преден план в дневния ред, когато едновременно избухнаха скандали във връзка с разпределянето на две знакови дела за несъстоятелност в Софийски градски съд (СГС)²². Същият съд вече беше обект на критики, отправени при одит през пролетта на 2013 г., по които обаче не бяха предприети действия²³. Съдии от СГС, както и от други софийски съдилища, излязоха публично с призив да се потърси отговорност от ръководството на Софийски градски съд. Изправен пред твърденията за манипулация на системата за случайно разпределение на делата в Софийски градски съд, ВСС първоначално реагира бавно, но в крайна сметка извърши проверка²⁴. При проверката бяха установени признаци за тежък случай на лошо управление, включващи проблеми с неравномерна натовареност, голям брой командировани съдии и нередности при разпределянето на делата. Проверката потвърди също така, че системата за случайно разпределение на делата може да бъде заобиколена²⁵. На тази основа ВСС отправи редица препоръки към ръководството на съда. ВСС обаче не пожела да започне дисциплинарни производства срещу лицата, отговорни за недостатъците²⁶. Междувременно, отделно разследване доведе все пак до освобождаването от длъжност на председателя на съда през февруари 2015 г. във връзка с обвинения в незаконно даване на разрешение за използване на специални разузнавателни средства срещу вътрешните бази данни на Министерство на вътрешните работи (случаят „Червей“). Впоследствие е било образувано и наказателно производство по няколко обвинения срещу друг замесен съдия.

Полемиката в Софийски градски съд се отвори ярко в края на есента на 2015 г., когато в публичното пространство се появиха частни записи, за които се твърди, че са от проведен през февруари 2015 г. разговор между бившия председател на съда и другия замесен съдия по повод евентуалното освобождаване от длъжност на председателя на СГС от ВСС, като разговорът съдържа коментари на позициите, заемани по въпроса от ключовите играчи в магистратурата и изпълнителната власт, както и коментари по други въпроси, свързани с управлението на съдебната власт. Председателят на съда отрече, да е запознат със съдържанието на записите, докато другият съдия потвърди, че си спомня за тях и е направил също така публични изявления, в които посочва съществуването на мрежа от корупционни практики в Софийски градски съд и чрез него. В крайна сметка както ВСС, така и прокуратурата започнаха разследвания на съдържанието на записите, макар това отново да стана след известно забавяне

²⁰ Според получените сведения, в някои случаи извършените от съдебния инспекторат проверки са коригирали различаващите се практики.

²¹ Експерти дадоха мнение на ВСС, че ще е трудно проектът да бъде завършен преди изтичането в края на 2015 г. на периода на допустимост за отпускане на средства по линия на европейските фондове. Според получените сведения проектът е бил забавен поради проблеми с процедурата по възлагане на обществена поръчка в България.

²² В единия от случаите имаше и твърдения за незаконни мерки на съда срещу дъщерни дружества на голямо европейско дружество, което доведе до публична намеса от страна на едно дипломатическо представителство. Другият случай беше свързан с четвъртата най-голяма банка в България, във връзка с която беше започнато и отделно наказателно разследване вследствие на твърдения за измама в особено големи размери и за евентуално престъпно поведение от страна на надзорните органи.

²³ COM(2015) 36, стр. 5.

²⁴ SWD(2015) 9, стр. 12.

²⁵ Много от констатациите потвърдиха резултатите от проверките, извършени по-рано от членове на ВСС, Инспектората към ВСС и ключови НПО през 2013 г.

²⁶ Това доведе до безпрецедентната инициатива на министъра на правосъдието да поиска няколко пъти започването на такива производства през 2015 г. и дори да обжалва пред Върховния административен съд решенията на ВСС за отказ на такива производства. Едва в края на 2015 г. бяха взети решения за образуване на дисциплинарни производства срещу председателя и един друг замесен съдия.

(едно от първоначалните обяснения беше позицията, че тъй като записите са били направени незаконно, те не биха могли да се ползват като основание за започване на разследване)²⁷. На 14 януари обаче ВСС взе решение да прекрати проверката си по записите, след като проведе процес, който най-голямото българско сдружение на съдиите разкритикува като непрозрачен²⁸.

През април 2015 г. бяха назначени нов председател и заместник-председатели на Софийски градски съд²⁹, които според получените сведения са предприели действия за подобряване на ситуацията в съда, в това число чрез мерки за прилагане на правилата за случайно разпределение на делата, за решаване на проблемите с неравномерната натовареност, осигуряване на сигурността на ИТ системата³⁰, затягане на правилата за командироване на съдии и подобряване на общото ръководство на съда и на спазването на процесуалните срокове от съдиите³¹. В допълнение към това, като реакция на случая „Червей“ бяха въведени пояснения във връзка с правилата относно исканията на разрешения за използване на специални разузнавателни средства. Според сведенията има чувствителна положителна промяна на културата в съда, като новото ръководство работи за постигане на по-голяма прозрачност, например чрез включването на общото събрание на съдиите в процеса на вземане на решения³².

По-общо погледнато, разкриването на нередностите в Софийски градски съд подтикна ВСС да създаде централизирана система за разпределение на делата за цялата съдебна система, каквито бяха първоначалните намерения. Подготовката започна през декември 2014 г. и системата започна да функционира на 1 октомври 2015 г. В новата система разпределението на делата се извършва чрез централен сървър, намиращ се във ВСС. Разпределението се извършва от оправомощени служители в отделните съдилища, които се свързват със системата чрез защитена връзка, използвайки личен електронен идентификатор. Резултатите от разпределението са незабавно достъпни за консултиране от обществеността на специално предназначен за целта уебсайт. За да се осигури възможност за проследяване, всички интервенции в системата се записват автоматично и се свързват с потребителския профил на лицето, извършващо съответното действие³³. ВСС съобщава, че системата следва да може да взема под внимание и необходимостта от равномерно разпределяне на натовареността между съдиите в отделните съдилища, като си служи с информацията за броя на делата, които вече са

²⁷ В контекста на публичната полемика, подета в България в края на есента на 2015 г. във връзка с твърденията за нарушения в Софийски градски съд, Комисията припомни на българските власти показателя по МСП, съгласно който България следва „Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция на високо равнище“. Макар ролята на Комисията да не предвижда тя да влиза в дискусии относно това как държавите членки следва да организират независими разследвания по отделните случаи на отправени твърдения, посоченият показател изисква от Комисията, като част от работата ѝ по извършването на мониторинг, да докладва за усилията на България за предприемане на действия по такива твърдения.

²⁸ Решението беше взето в контекста на някои противоречиви обстоятелства и предизвика оправянето на отворено писмо от Съюза на съдиите до Европейската комисия, в което съюзът се оплаква от общата липса на напредък по съдебната реформа. <http://www.judgesbg.org/bg/component/k2/item/1096-отворено-писмо-до-ек-във-връзка-с-актуални-въпроси-по-напредъка-на-българия.html>

²⁹ По инициатива на новоназначения по това време председател на Върховния касационен съд още през февруари беше назначено временно ръководство, като за временен председател беше определен съдия от ВКС. Това предотврати пораждането на вакуум в ръководството в критичен момент и позволи да се предприемат коригиращи мерки, без да се чака назначаването на постоянно ръководство.

³⁰ Според събраните сведения проверките са установили, че ИТ системата е била поддържана от външен доставчик на услуги и не е била надлежно контролирана от собствения ИТ персонал на съда.

³¹ До месец септември по инициатива на новия председател са били образувани осем дисциплинарни производства по най-тежките случаи на несъблюдаване на сроковете, по които не са били предприети действия при предишното ръководство.

³² Среща със съдии от Софийски градски съд; 29 септември 2015 г.

³³ Информация, получена от ВСС, септември 2015 г.

възложени на всеки съдия³⁴. Този аспект изглежда все още не работи на практика, тъй като са докладвани проблеми, свързани с неравномерно разпределение на делата. Според българските власти обаче тези проблеми би следвало да са само временни. След като системата заработи с пълен капацитет, ще бъде важно прилагането ѝ в отделните съдилища да се наблюдава постоянно и отблизо, така че да се гарантира откриването и отстраняването на всички проблеми или пропуски³⁵.

III НОРМАТИВНА УРЕДБА

Във връзка с присъединяването си към ЕС България измени своя Закон за съдебната власт и процесуалните си кодекси с цел да се увеличат прозрачността и ефикасността на съдебния процес. Съгласно МСП България е осъществявала непрекъснато наблюдение за прилагането на законодателството, за да открие оставащите предизвикателства и да намери решения за тях. Независимо от това обаче продължават да съществуват редица проблеми, посочени в предишните доклади по МСП. В областта на наказателното право различните правителства работиха за подготвяне на цялостна реформа на Наказателния и Наказателно-процесуалния кодекс, но засега с ограничен резултат. Понастоящем тече допълнителна работа по изготвянето на измененията на тези кодекси. В контекста на стратегията на правителството за съдебна реформа се подготвят и всеобхватни промени в Закона за съдебната власт. Тези промени бяха забавени от процеса на конституционна реформа, с който някои от предложенията са тясно свързани, но се очаква те отново да бъдат поставени на дневен ред от правителството в началото на 2016 г. През януари българското правителство създаде Съвет по прилагане на стратегията за съдебната реформа, съставен от представители на изпълнителната и съдебната власт, както и на гражданското общество и академичните среди³⁶. Съветът е създаден към Министерски съвет, а Министерство на правосъдието ще осъществява административно-техническото му обслужване, като новата институция ще играе важна роля, извършвайки мониторинг на изпълнението на цялостната стратегия, по-специално по отношение на онези части от нея, за които се изисква сътрудничество между органите на изпълнителната и съдебната власт, включително подготвяне и изпълнение на законодателни промени.

В доклада по МСП от 2015 г. бяха направени препоръки България да изпълни новата стратегия за съдебна реформа, да се справи с проблематичните разпоредби в Наказателния кодекс, за да се засили борбата с корупцията и организираната престъпност, и да постигне съгласие относно подробен график за обсъждане в по-дългосрочен план на основните цели на новия Наказателен кодекс.

3.1. Закон за съдебната власт

Стратегията за съдебната реформа, приета от българското правителство през декември 2014 г. и подкрепена от парламента през януари 2015 г., очертава цялостен план за реформата на съдебната власт в България. Много от приоритетите в стратегията пораждаат необходимост от изменения на правната уредба. По тази причина в началото на 2015 г. правителството постави началото на процес на обширни консултации, приобщаващ различните клонове на съдебната власт и други заинтересовани страни към изготвянето на измененията на Закона за съдебната власт в съответствие с целите, заложени в Стратегията за съдебната реформа. Конкретен проект беше представен за обществена консултация през месец май. Междувременно обаче

³⁴ На по-късен етап системата би могла да взема под внимание и сложността на делата, чрез прилагането на общи стандарти за натовареност (вж. по-долу).

³⁵ Това включва проблема със сигурността на ИТ, но също така и административните практики по места, като досегашният опит показва, че на местно равнище могат да възникнат правила за „извънредни“ случаи. Според събраните сведения в контекста на разгръщането на електронното правосъдие се предвижда да бъде засилен аналитичният капацитет на ВСС и на съдебния инспекторат в областта на сигурността на ИТ.

³⁶ *Cabinet Sets Up Council for Judicial Reform Strategy*, БТА, 13 януари 2013 г. <http://www.bta.bg/en/c/DF/id/1249854>.

правителството бе обявило намерението си да предложи изменения на Конституцията, засягащи структурата на ВСС и правомощията на съдебния Инспекторат. Предвид обстоятелството, че резултатът от конституционните промени щеше да е определящ за окончателното оформяне на разпоредбите на Закона за съдебната власт по тези въпроси, правителството реши да отложи формалното внасяне на тези законодателни промени в Народното събрание. Отлагането засегна не само частите, свързани с конституционните промени, а целия проект. Поради това реформата на Закона за съдебната власт си остана на стадия на проект. Консултациите със заинтересованите страни обаче продължиха, с цел предложението за реформа да може да бъде внесено много бързо за приемане от Народното събрание, след като настъпи яснота относно конституционните промени.

Законопроектът, представен за обществена консултация през май, съдържа редица допълнителни промени, наред с разпоредбите за изпълнение, отнасящи се до реформирането на ВСС и ролята на съдебния Инспекторат. Много от предложенията са в посока към предоставяне на по-големи правомощия на съдиите във връзка с управлението на съдебната власт, като по този начин се увеличава отговорността и се постига по-голяма прозрачност. Предложенията в тази насока включват разпоредби за прякото избиране на членовете на ВСС от съдебната квота от колегите им от съответната професия на принципа един магистрат — един глас, разпоредби за изменение на процедурата за назначаване на председателите на съдилища и за създаване на постоянни комисии от действащи магистрати, които да подпомагат ВСС по въпросите, свързани с кариерното развитие и дисциплинарните производства³⁷. Председателите на съдилища се предвижда да се избират от събранията на съдиите от съответния съд. Освен това общото събрание на съответния съд ще може да издига кандидатури, които да бъдат разгледани. Други проектирани изменения ще имат за цел да направят по-ясни правилата относно професионалното обучение на магистратите и относно дисциплинарните производства и да ги рационализират³⁸. Проектът съдържа нови разпоредби относно стажовете и изпитите за придобиване на юридическа правоспособност от стажант-юристите, като тези разпоредби са свързани с по-широкообхватна реформа на уредбата на обучението по право. Предвидени са по-строги правила относно командироването, за да се отстрани рискът то да бъде използвано за заобикаляне на нормалното кариерно развитие на магистратите, както и да се ограничат възможностите за директно назначаване на юристи с друг опит на длъжности в съдебната власт, особено в съдилища, които са по-високо в съдебната йерархия³⁹. Други предложения имат за цел да гарантират оперативната самостоятелност на прокурорите при осъществяването на надзор по делата⁴⁰. Законопроектът предвижда също така промени за въвеждане на електронното правосъдие навсякъде в съдебната власт в България⁴¹.

Предлаганата реформа на Закона за съдебната власт продължава да е предмет на обсъждания в средите на съдебната власт и трябва да се очаква, че крайният резултат ще се оформи като следствие както от тези обсъждания, така и от наскоро приетите резултати от процеса на конституционна реформа. Следователно остава да се види кога тези предложения ще бъдат внесени в Народното събрание и под каква форма ще се изразят след приключване на законодателния процес.

³⁷ Предвижда се тези комисии да бъдат съставени от магистрати от върховните съдилища, върховния прокурорски и върховния следствен орган, на ротационен принцип.

³⁸ С измененията ще се въведе изрично изискване за мотивиране на дисциплинарните решения.

³⁹ Понастоящем 20% от назначенията следва да бъдат попълвани с такива външни кандидати, от които не се изисква да преминават обичайното първоначално обучение, което се изисква по отношение на младшите магистрати. Предложенията предвиждат и допускане на известна преценка в тази насока, като ограничават въпросната практика до съдилищата от по-ниска степен и въвеждат някои допълнителни изисквания за обучение.

⁴⁰ За тази цел вече са били въведени някои изменения в Наказателно-процесуалния кодекс (вж. по-долу).

⁴¹ За повече информация по този въпрос вж. раздел IV по-долу.

3.2. Наказателно производство и Наказателен кодекс

Забавянията при наказателните производства и провалът на важни дела за организирана престъпност и корупция периодично са били повод за безпокойство в докладите по МСП и през годините са били предмет на няколко експертни анализа, планове за действие и междуведомствени работни групи. Действащият Наказателно-процесуален кодекс се прилага едва от около десет години, но много от неговите разпоредби са били пренесени от предишния кодекс и не са били предприети действия във връзка с отдавна отправяните критики от страна на практикуващите юристи по повод на остарелите разпоредби и прекалено формалните процедури. Някои от дългогодишните критики срещу действащия кодекс се отнасят до сложността на правилата относно събирането и допустимостта на доказателствата в етапите на предварителното разследване, досъдебното производство и съдебната фаза. Резултатът от това е процедура, която е формалистична и същевременно твърде бавна. Наред с това, процедурите обикновено се подлагат на строго тълкуване, като не се дава особена възможност за интерпретиране. Тази формалистична рамка води до проблеми при сложните дела, каквито са делата за организирана престъпност, при които има множество ответници, значителен брой свидетели и много доказателства.

Макар че провеждането на цялостна реформа на правната уредба на наказателния процес изглежда не стои на дневен ред, българските власти осъществяват — съгласно препоръките по МСП — текущ мониторинг на прилагането на закона, с цел да се установят проблемите и да се изготвят целенасочени изменения за отстраняване на недостатъците. Така например било е забелязано, че на няколко стадия от съдебната фаза съдът разполага с широки правомощия да върне делото на прокуратурата, ако по време на досъдебното производство и в официалното обвинение са допуснати дребни формални грешки⁴². Същото се отнася и за връщането на делата от въззивна на първа инстанция. Това е било чест повод за забавяне при наказателните производства. Според получените сведения възможните решения на този проблем се обсъждат понастоящем в рамките на работна група с участието на представители на прокуратурата и Върховния касационен съд, създадена по инициатива на Комисията по правни въпроси на Народното събрание⁴³. През май 2015 г. вследствие на технически предложения, внесени от прокуратурата за разглеждане от Народното събрание, бяха приети изменения на Наказателно-процесуалния кодекс с цел да се решат редица конкретни проблеми, посочени в предишните доклади по МСП⁴⁴.

Според получените сведения правителството подготвя и нови предложения за изменение на Наказателния кодекс⁴⁵. Тези предложения ще имат за цел да изяснят йерархията на престъпленията в кодекса, където начинът, по който през годините са били определяни наказанията за различните престъпления, не винаги е имал като резултат установяването на логична връзка между по-леките и по-тежките престъпления. Системата на наказанията ще бъде преоценена — процес, за който е необходима внимателна подготовка. В допълнение към това се предвижда в бъдеще някои от по-леките закононарушения да бъдат предмет на административно-наказателни разпоредби, така че наказателните санкции да се прилагат само за по-тежките престъпления. Освен това към Министерство на правосъдието е създадена

⁴² Вж. членове 249 и 288 от българския Наказателно-процесуален кодекс.

⁴³ Среща с прокуратурата, София, 2 декември 2015 г.

⁴⁴ За повече подробности вж. раздел VI по-долу.

⁴⁵ Извършването на цялостна реформа на българския Наказателен кодекс стои на дневен ред от години. Според експертите и практикуващите юристи действащият кодекс е много усложнен, без вътрешна съгласуваност и се нуждае от актуализиране, предвид развиването на нови видове престъпления. След няколко години на подготовка, в началото на 2014 г. едно от предишните правителства внесе в Народното събрание предложение за реформа. След провеждането обаче на общи избори по-късно същата година законопроектът беше оттеглен от новото правителство за допълнително обмисляне.

работна група, която да изготви по-конкретни предложения за въвеждането на дефиниции за някои специфични престъпления, които понастоящем не са добре обхванати от закона⁴⁶.

Следва да се отбележи, че наскоро са били приети някои целеви изменения, с които се цели да се вземат под внимание препоръките на Съвета на Европа във връзка с адаптирането на корупционните престъпления, така че те да се приведат в съответствие с международните стандарти⁴⁷. По-рано през годината са били приети и изменения за хармонизиране на българското законодателство с европейските ангажименти в областта на терористичните престъпления, както и във връзка с контрабандата на хора.

IV КАЧЕСТВО И ЕФИКАСНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Третият показател по МСП изисква от България да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, качеството и ефикасността на тази власт. С това се признава фактът, че съдебната реформа е нещо повече от конституционни и законови разпоредби. Наред с това, една от управленските задачи на съдебните институции е да гарантират, че ресурсите, инвестирани в тях, водят до ефикасна и висококачествена услуга за лицата, ползващи системата.

Централната институция, отговаряща за управлението на съдебната власт в България, е Висшият съдебен съвет. Той разполага с широки правомощия за вземане на решения по всекидневни въпроси, свързани с персонала, като назначаването или повишаването на съдиите и прокурорите или тяхното освобождаване от длъжност вследствие на дисциплинарни производства. Освен това той отговаря за общото управление на съдилищата и прокуратурите посредством изпълнението на бюджета⁴⁸ и определянето — в законоустановените рамки — на географската структура на правомощията на съдебните органи⁴⁹. Особено последното правомощие на ВСС неизбежно е от чувствително естество и е обект на засилени политически, икономически и социални интереси.

Редица теми са били предмет на препоръките на Комисията в предишните доклади по МСП, които основно са били свързани, от една страна, с управлението на човешките ресурси в съдебната власт и, от друга — с условията на организационната структура, при които работят тези ресурси. Управлението на човешките ресурси касае въпросите, отнасящи се например до системата за назначаване и повишаване на магистратите, тяхното обучение, атестиране и определянето на общи стандарти за натовареност. То обхваща също така проверките и дисциплинарните действия. Условията на организационната структура са свързани с по-мощни въпроси, като евентуална реформа на структурата на съдебната карта и управлението във връзка с въвеждането на нови електронни средства за повишаване на ефикасността,

⁴⁶ Сред евентуалните примери са схемите за измами с цел придобиване или източване на активите на дружества или схеми за измами при обществените поръчки. Работата по този законопроект може да доведе и до евентуални промени в сферата на гражданското и търговското право и правото в областта на обществените поръчки.

⁴⁷ В доклад от 2014 г. на Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) бяха посочени някои конкретни слабости в българската нормативна уредба за противодействие на корупцията, по-специално във връзка с разпоредбите на Наказателния кодекс относно случаите на активен подкуп в публичния сектор, както и при активна и пасивна търговия с влияние, когато облагата не се дава на конкретното длъжностно лице, а на трета страна (вж. *Втори доклад на Групата държави срещу корупцията (GRECO) за изпълнение на препоръките към България*, GRECO, 2014 г.).

⁴⁸ Общият размер на бюджета се определя от законодателя, но изпълнението на бюджета е поверено на ВСС.

⁴⁹ Конституцията и Законът за съдебната власт определят основните параметри на съдебната система, включително броя на съдебните инстанции, връзката между прокуратурите и съдилищата, съществуването на Национална следствена служба, на двете върховни съдилища и на прокуратурата. В рамките на тези параметри обаче ВСС разполага с широки правомощия да определя броя на съдилищата на всяко ниво и да разпределя персонала между тях.

качеството и прозрачността (електронно правосъдие). На последно място, прокуратурата е част от съдебната власт и самата тя също е изправена пред редица организационни предизвикателства.

В доклада по МСП от 2015 г. към България бяха отправени препоръки да финализира методиката за оценяване на натовареността на магистратите и съдилищата като основа за реформа на съдебната карта, да въведе ясни процедури и стандарти за дисциплинарните производства и да постигне конкретен напредък в областта на електронното правосъдие.

4.1. Управление на човешките ресурси

Доброто управление на човешките ресурси е ключов елемент на всяка нормално функционираща съдебна власт. В България то е основно от компетентността на ВСС. Редица работни групи към тази институция са подготвяли инициативи с цел подобряване на отделни аспекти на управлението на човешките ресурси в различни области.

От 2013 г. досега ВСС е провеждал редовни конкурси за назначаването на магистрати. Преди това в продължение на няколко години не бяха провеждани конкурси, което доведе до широко разпространена практика като заместител да се използва дългосрочното командироване. Командироването може да бъде спорен въпрос поради дискреционните правомощия на председателите на съдилищата при вземането на такива решения, които правомощия се разглеждат от критиците като потенциален източник на зависимост и несъвместима лоялност в рамките на съдилищата⁵⁰. При все това командироването все още е често използвано в някои съдилища. Една от причините за това изглежда са сложните процедури за запълване на свободните работни места чрез конкурси.

ВСС е извършил оценяване на конкурсните процедури, което е довело до установяването на редица проблеми, свързани с процедурата, които обикновено предизвикват забавяния при провеждането на конкурсите, както и при последващото встъпване в длъжност на успешните кандидати. За отстраняване на някои от проблемите са били приети решения и насоки за изпълнение, допълващи законодателството в областите, в които са установени правни празноти. Други проблеми ще бъдат предмет на бъдещи дискусии.

В областта на назначаването и кариерното развитие работна група към ВСС е изготвила предложения за подобрения, които са представени за разглеждане от Министерство на правосъдието и Народното събрание в контекста на стратегията за съдебната реформа. Едно от тези предложения, което се разглежда в контекста на предложенията на правителството по Закона за съдебната власт, има за цел да се намалят преките назначения на старши юристи на съдебни длъжности в първоинстанционните съдилища и изискваният дял на тези назначения да се намали под настоящите 20%⁵¹. С друго изменение се цели опростяване на правилата за „хоризонтално“ движение на магистратите по тяхно искане между съдебните райони, без да се кандидатства за по-висок ранг. Понастоящем има изискване за преминаване на конкурс, което обаче е тромава процедура и очевидно е един от факторите, поради които съдилищата избират командироването като по-лесна алтернатива.

В областта на атестирането и повишаването ВСС също внесе конкретни предложения за законодателни изменения, които да бъдат разгледани от Министерство на правосъдието във връзка с реформата, като според получената информация са планирани допълнителни обсъждания в тази област. На последно място, във ВСС се работи и по усъвършенстване на

⁵⁰ Както е посочено в предишни доклади по МСП за България (SWD(2014) 36 final, стр. 15), за няколко години липсата на редовни конкурси за назначаване доведе до изграждането на култура на прибягване до дългосрочни командировки като по-удобен способ за осигуряване на мобилност на съдиите.

⁵¹ Вж. по-горе.

процедурните правила за работа на местните комисии по професионална етика, които могат да имат важна роля за решенията за назначаване и повишаване⁵².

Стандарти за натовареност

Разпределението на натоварването между съдиите е било често повдиган въпрос в предишните доклади, който е пряко свързан с множество различни аспекти на управлението на съдебната власт. ВСС осъществяваше в тази област по-обширен проект, насочен към разработване на норми на натовареност за съдиите и прокурорите, които ще служат като основа за оценяване на натовареността на отделните магистрати, като се отчитат не само броят на делата, но и тяхната сложност. Този процес беше продължителен и сложен, особено що се отнася до нормите, които ще се прилагат за съдиите, и включваше няколко етапа: идентифициране на видовете дела⁵³, проучване сред съдиите от цялата съдебна система, за да се оцени натовареността, присъща на определени видове дела, и последващи действия, при които целеви групи от опитни съдии прегледаха резултатите и внесоха окончателни корекции. През 2015 г. този процес най-сетне приключи и във ВСС беше внесен за одобрение пълен набор от норми за натовареността⁵⁴.

Прилагането в бъдеще на новите норми на натовареност може да окаже положително въздействие в редица насоки, в това число и върху случайното разпределение на делата на отделните съдии и прокурори, върху атестирането и повишенията, както и върху цялостното разпределение на ресурсите между съдебните райони и съдилищата. Конкретните резултати в различните насоки обаче предстои тепърва да бъдат постигнати и ще зависят от предприемането на допълнителни мерки.

Обучение на магистратите

Обучението е друга област от ключово значение за качеството на съдебния процес. То е възложено в много голяма степен на Националния институт на правосъдието (НИП) — специализирана институция, натоварена с провеждането на задължителното начално обучение на новоназначените магистрати, както и на текущото обучение на магистратите от цялата съдебна система⁵⁵. Както беше отбелязвано и в предишните доклади по МСП, обстоятелството, че институтът трябва да разчита до голяма степен на външно финансиране поради ограничения размер на средствата, отпускани от националния бюджет, е потенциален източник на несигурност при управлението на дейностите на института⁵⁶. Независимо от това, институтът е постигнал солидни резултати в предоставянето на качествено обучение, включително и на текущо обучение за практикуващи магистрати.

4.2. Проверки и дисциплинарни производства

В предишните доклади по МСП е било отбелязвано, че дисциплинарните производства са област, в която практиките на ВСС са се превърнали в изключително щекотлива тема⁵⁷. Това виждане се свързваше с липсата на ясни стандарти и критерии за дисциплинарните решения и се поддържаше от големия брой конкретни решения, отменени при обжалване пред Върховния

⁵² Информация, предоставена от ВСС, декември 2015 г.

⁵³ Според получените сведения методологията обхваща над 300 групи дела, разглеждани в различните видове съдилища, с изключение на върховните съдилища.

⁵⁴ Изготвянето на нормите на натовареност за прокурорите, основаващи се на по-опростена методология, приключи още в началото на годината и те вече се прилагат в прокуратурата.

⁵⁵ НИП запазва известна степен на оперативна самостоятелност, необходима, за да се гарантира професионалното управление на дейността му, но докладва на управителен съвет, в който участват представители на ВСС, Министерство на правосъдието, двете върховни съдилища и прокуратурата.

⁵⁶ Според събраните сведения изискваното от закона първоначално обучение на младшите магистрати се покрива от държавния бюджет, докато текущото обучение трябва да се финансира с други средства, сред които и голям дял средства от ЕС и принос от други международни донори.

⁵⁷ Вж. СОМ(2015) 36, стр. 7.

административен съд. През 2015 г. броят на обжалваните решения на ВСС остана голям. Наред с това, проблемите, установени в Софийски градски съд към края на 2014 г., повдигнаха за пореден път въпроса за дисциплинарната практика на ВСС, тъй като първоначално тази институция не взе решение за започване на дисциплинарни производства във връзка с направените констатации. Това даде повод за няколко официални предложения за такива производства от страна на министъра на правосъдието, последвани от жалби до Върховния административен съд, когато предложенията бяха отхвърлени от ВСС. В крайна сметка през есента на 2015 г. бяха започнати дисциплинарни производства срещу основните замесени магистрати⁵⁸. ВСС работеше по изготвянето на по-последователна практика по отношение на дисциплинарните решения. В края на 2014 г. той прие набор от единни правила за работата си по дисциплинарни производства. Наред с това, че определят съвкупност от основни принципи, по същество правилата са главно процедурни и допълват разпоредбите, съдържащи се в материалния закон, с цел да се намалят възможните източници на процедурна несигурност⁵⁹. Следва да се отбележи обаче, че правилата нямат силата на закон⁶⁰.

Правилата съдържат подробно описание на видовете процесуални нарушения, но липсва подобно пояснение по отношение на нарушенията, свързани с неетично поведение, или въпроси, касаещи почтеността. В тях не се определят също така каквито и да било норми за видовете наказания, които може да се очакват за различните видове дисциплинарни нарушения, което следователно е оставено на преценката на ВСС, под контрола на Върховния административен съд⁶¹. Решенията на Върховния административен съд за отмяна на решенията на ВСС често са свързани с вида на наложеното наказание. В тази връзка възникна дебат за ролята на Върховния административен съд в такива случаи. Понастоящем ВАС връща делата на ВСС за произнасяне на ново решение. Беше повдигнат обаче въпросът дали е възможно съдът също така да измени решението на ВСС. Това би намалило значително продължителността на цялата процедура. От друга страна, това би могло също така да повдигне важни въпроси относно правомощията на съда да действа като дисциплинарен орган⁶².

Съдебният Инспекторат (ИВСС) има централна роля по отношение на поддържането на процедурните стандарти в съдебната власт, а в бъдеще ще му бъде възложена също и по-голяма роля във връзка с почтеността и етиката. През 2015 г. Инспекторатът продължи да осъществява

⁵⁸ Друга жалба беше подадена от министъра на правосъдието срещу отказа за образуване на дисциплинарно производство срещу високопоставен следовател, при което ВСС предпочете да приеме оставката на въпросното лице, възпрепятствайки по този начин дисциплинарните действия. През януари 2016 г. Върховният административен съд реши да отмени това решение. Съдебното решение може да бъде обжалвано от ВСС, при което Върховният административен съд ще се произнесе в петчленен състав.

⁵⁹ В правилата се предвижда например, че членовете на ВСС, внесли предложение за налагане на дисциплинарно наказание на магистрат, могат да участват в съответния дисциплинарен състав, както и в окончателното гласуване на дисциплинарното решение от пленума. В миналото този аспект на дисциплинарната дейност на ВСС е бил посочван от експерти и наблюдатели като проблемен, тъй като може да се разглежда като противоречащ на основните принципи на процеса в правото (разделение между съдията и журито). От друга страна, следва да се отбележи, че по отношение на съдебния Инспекторат правилата предвиждат изключването му от участие в разискванията по случаите, за които той е вносител на предложението (*Правила за дисциплинарната дейност на ВСС*, версия на английски език, предоставена на Комисията от ВСС, септември 2015 г.).

⁶⁰ В контекста на стратегията за съдебната реформа се подготвя проект за някои изменения на закона, касаещи дисциплинарните въпроси.

⁶¹ Предприети са действия за изясняване на въпроса. През 2013 г. беше извършен анализ на дисциплинарната практика в миналото. Създадена беше база данни на дисциплинарните решения, в която може да се извършва търсене. Провеждат се срещи с Върховния административен съд (ВАС) и съдебния Инспекторат за обсъждане на дисциплинарната практика. Всичко това би следвало да помогне на ВСС да съобрази решенията си с досегашната съдебна практика на ВАС и да въведе по-ясни стандарти за наказанията, които следва да се налагат в различните случаи.

⁶² Срещи с Върховния административен съд, септември 2015 г.

наблюдение на различните органи на съдебната власт посредством планови, инцидентни и тематични проверки. В резултат на извършените от него проверки ИВСС може да отнесе случаите на нарушения до вниманието на ръководителите на съответния орган на съдебната власт или до ВСС за предприемане на последващи дисциплинарни действия или пък да предостави резултатите на прокуратурата за провеждане на разследване. Изглежда, че напоследък ИВСС е станал по-активен при образуването на дисциплинарни производства⁶³. Отделно от това, понастоящем комисията по професионална етика към ВСС разполага с правомощия да извършва проверки във връзка с нормите за професионална етика и почтеност. Такива проверки могат да се извършват *ex officio* и също могат да доведат до дисциплинарни производства.

4.3. Съдебна карта и електронно правосъдие

Разпределението на ресурсите между органите на съдебната власт е непрекъснат източник на напрежение вътре в българската съдебна власт, както и между нея и бюджетния орган. Необходимостта от уравнивяване на натовареността, която варира значително между различните съдилища, е постоянно присъстваща тема в предишните доклади по МСП⁶⁴. По редица причини натовареността на съдиите е по-висока в съдилищата в по-големите градове, което води до проблеми от гледна точка на бързината на производствата, както и до евентуален натиск върху съдиите. Проблемът е особено ясно изразен в съдилищата в столицата София.

В продължение на години ВСС следваше политика на постепенно преразпределение на постове между съдебните райони в полза на онези от тях, в които има най-голяма индивидуална натовареност на съдиите, включително основните съдилища в София. Полагането на тези усилия продължи и през 2015 г., когато са били преразпределени общо 90 места за съдии и прокурори⁶⁵. С времето тази политика би следвало да спомогне за подобряване на ситуацията в най-натоварените съдилища, макар да изглежда, че различията остават много големи. В бъдеще новите норми на натовареност, разработени от ВСС, може да послужат като основа за още по-голяма прецизност при вземането на такива решения чрез по-точно отразяване на ситуацията на относителната натовареност в различните съдилища.

Макар да е несъмнено полезно, само преразпределянето на работни места не може да бъде достатъчно ефективно решение на проблемите, свързани с ресурсите, пред които е изправена българската съдебна система. На първо място, отпускането на допълнителен персонал води до необходимост от повече работно пространство, компютри и др., което може да е трудно осъществимо, ако вече се използва пълният капацитет на помещенията. На второ място, механичното преразпределение на постове допринася само за изравняване на натовареността, но не подобрява непременно цялостната ефикасност⁶⁶. Следователно по-дългосрочните мерки трябва да бъдат придружени от по-широкообхватни реформи за модернизирание на съдебната система. В тази връзка се подготвят промени в две основни направления: реформа на съдебната карта и въвеждане на електронното правосъдие.

Съдебна карта

Под съдебна карта се разбират структурата на съдебните райони и границите на юрисдикцията на органите на съдебната власт на цялата територия на страната. Вследствие на различни

⁶³ Наред с това, председателите на съдилищата също станаха по-активни през 2015 г.

⁶⁴ COM(2015) 36, стр. 7.

⁶⁵ Информация, предоставена от ВСС, декември 2015 г.

⁶⁶ Този проблем излезе на преден план в контекста на годишния бюджет за 2016 г., като ВСС заяви, че при настоящия брой работни места съдебната система от години не е получавала необходимите средства за изплащане на заплатите, на които магистратите имат право, докато правителството настояваше върху необходимостта от ограничаване на общите разходи. Постигнат беше компромис, че следва да се положат усилия за подобряване на ефикасността на цялата система, а през 2016 г. ще бъдат отпуснати допълнителни бюджетни средства. Среци в София през декември 2015 г.

демографски, икономически, социални и технологични промени търсенето на съдилища на различните места се променя с времето, което след време води до необходимост от корекции на съдебната карта⁶⁷. Такива промени изискват разбира се внимателно обсъждане и анализ, за да се гарантира, че отразяват реалните условия на място и да се постигне очакваният резултат. Това може да се окаже също така чувствителна тема от политическа гледна точка. От известно време във ВСС тече подготовка за реорганизиране из основи на съдебната карта, като подготовката се извършва под формата на цялостен анализ за определяне на критериите, които да се прилагат при евентуална бъдеща реформа. Досега във фокуса на анализа са попадали само районните съдилища, а останалата система е оставена за разглеждане на по-късен етап. Понастоящем България има 113 районни съдилища, 28 окръжни съдилища, 28 административни съдилища и пет апелативни съдебни района, в допълнение към Софийски градски съд и Апелативен съд — София, трите военни съдилища и военно-апелативния съд, специализирания съд и специализирания апелативен съд по дела за организирана престъпност и двете върховни съдилища, съответно за касационно и административно правосъдие. В неотдавнашно проучване на Световната банка⁶⁸ се посочва, че значително повишаване на ефикасността би могло да се постигне потенциално на няколко нива в системата, тъй като има различни съдилища с ниска натовареност, което редовно се потвърждава при разговори с експерти и практикуващи юристи в България.

На настоящия етап ВСС е приключил анализа, който ще послужи за основа на реформата на районните съдилища. Приет е доклад, в който се определят основните критерии, на които ще стъпи реформата⁶⁹. Въз основа на тези критерии в петте апелативни съдебни района са били изготвени конкретни предложения, които да послужат като основа за консултации между съответните заинтересовани страни. Очаква се това да бъде последвано от по-широки обществени консултации през 2016 г., преди да се достигне в крайна сметка до решение на ВСС по предложение за нова съдебна карта за районните съдилища. Паралелно с това тече процес по извършване на анализ на районните прокуратури, който също ще доведе до конкретно очертаване на необходимостта от тях. По закон местонахождението на съдилищата и прокуратурите трябва да съвпада, но в зависимост от търсенето е възможно да има разминаване на нуждите от двата вида органи на съдебната власт. В крайна сметка ВСС ще може да разчита на съчетанието от двата анализа, за да вземе решение при наличието на възможно най-пълна информация, съгласно закона⁷⁰.

Остава да се види какъв ще е крайният резултат от този процес за районните съдилища и дали ще бъде взето решение за продължаване с реформи и в другите части на съдебната власт, като окръжните, апелативните или административните съдилища⁷¹.

Електронно правосъдие

Въвеждането на съвременни ИТ инструменти представлява средство за повишаване на ефикасността, прозрачността и качеството на услугите, предоставяни от съдебната система на гражданите, предприятията и обществото като цяло. Подготовката за въвеждането на електронното правосъдие започна в България с частична подкрепа от фондовете на ЕС в

⁶⁷ Това може да стане например чрез намаляване на броя на съдебните райони, както и чрез ново разпределение на териториалната компетентност между съдилищата.

⁶⁸ *Bulgaria — judicial performance, caseload and expenditure review (2008—2014)*, Световна банка, ноември 2015 г.

⁶⁹ Сред критериите са елементи като брой на съдиите в съда, демографска основа, достъп до обществен транспорт и ИТ (електронно правосъдие) и извънредни ситуации (напр. планински райони).

⁷⁰ В допълнение към това има и известна връзка с картата на местната публична администрация, като някои от службите в нея са свързани със съдилищата. Извършването на реформа в местната публична администрация обаче понастоящем не изглежда да е в политическия дневен ред.

⁷¹ Частична реформа беше вече проведена през 2014 г. във военните съдилища като броят им беше намален от 5 на 3, с което беше подчертан фактът, че степента на аналитична подготовка, необходима за реформи, варира в различните части на системата.

рамките на програмния период 2007—2013 г.⁷², като е планирано тя да продължи през идните години с финансиране в рамките на новия програмен период до 2020 г.⁷³ Тази подготовка се извършва в контекста на по-обширна стратегия за въвеждане на електронното правосъдие в България. Това е сложен процес, включващ множество взаимосвързани действия, които трябва да бъдат осъществени на техническо, административно и законодателно равнище. Законодателните промени, които да осигурят основа за електронните комуникации между съдилищата и страните по делата, както и други необходими промени, които да позволят напредък в областта на електронното правосъдие, бяха подготвени при управлението на предишно правителство през пролетта на 2014 г., но не бяха приети поради разпускането на Народното събрание през юли 2014 г. При настоящото правителство тези проекти за изменения са били включени в Стратегията за съдебната реформа, с което са станали част от предложената реформа на Закона за съдебната власт.

Успоредно със законодателния процес, във ВСС продължи техническата подготовка за въвеждането на единен електронен портал за съдебната власт, предоставящ достъп до преписките по делата, еднакъв интерфейс за съдилищата и възможност за електронно призоваване на страните по съдебните производства. Порталът следва да включва и модул, позволяващ провеждането на преки избори за ВСС от всички магистрати, като се предвижда той да влезе в употреба за назначаването на ВСС, което трябва да се проведе през есента на 2017 г. Както беше посочено по-горе, през 2015 г. беше изпълняван отделен проект за въвеждането на централизирана система за случайно разпределение на делата. Що се отнася до отделните съдилища, положението в тях е различно. Някои са относително напреднали с въвеждането на електронното обработване на делата, докато други изостават. На последно място, при въвеждането на електронното правосъдие в съдебната власт неизбежно ще възникнат опасения относно сигурността на данните, във връзка с които ще е необходим капацитет за осъществяване на наблюдение и контрол на равнището на ВСС и/или съдебния Инспекторат.

4.4. Реформа на прокуратурата

В България прокуратурата е неразделна част от съдебната власт, поради което е невъзможно качеството и ефикасността на съдебната система да бъдат разглеждани, без да стане дума и за наказателното преследване. Това е отразено в стратегията на българското правителство за съдебна реформа, която съдържа цел за „ефективна прокуратура“, включваща изработването на нов организационен модел в контекста на реформиран ВСС и на нова наказателна политика, и насочена към няколко конкретни цели, като например насърчаване на по-голяма инициативност и чувство за отговорност у отделните административни ръководители в системата на прокуратурата и следствието, насърчаване на по-засилената специализация чрез формирането на междуведомствени екипи за работа по сложни дела, укрепване на отчетността и общественото доверие в прокуратурата и изследване на статуса на прокурорите и факторите, които ограничават тяхната професионална самостоятелност и мотивация⁷⁴. По тази точка от стратегията все още не са предприети действия⁷⁵.

Въз основа на извършен функционален преглед от 2013 г. до началото на 2015 г. беше осъществена обща реорганизация на прокуратурата. С измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, приети през пролетта на 2015 г., бяха изменени и някои ключови разпоредби с цел засилване на гаранциите за автономията на прокурорите⁷⁶. В общо изказаните мнения на наблюдателите и експертите обаче изглежда се споделя необходимостта от по-

⁷² Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007—2013 г. (ОПАК).

⁷³ Оперативна програма „Добро управление“ 2014—2020 г. (ОПДУ).

⁷⁴ Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, декември 2014 г., стратегическа цел 4.

⁷⁵ Информация, получена от българските власти, декември 2015 г.

⁷⁶ Предложени са сходни изменения, с които това да бъде отразено и в Закона за съдебната власт.

нататъшна реформа в прокуратурата, по-специално с цел да се предприемат действия по отношение на нейната силно централизирана структура, като същата идея се подкрепя и от независими изследвания на нагласите на прокурорите⁷⁷.

Националната следствена служба (НСС) също е свързана с прокуратурата. Службата е съставена от следователи и също е част от съдебната власт. В организационно отношение следствието е прикрепено към прокуратурите и в крайна сметка работи под тяхното общо ръководство. То е натоварено с разследването по определени категории дела, включително например дела, в които са замесени лица, ползващи се с имунитет, както и специално възложени от прокуратурата дела с особена сложност, отнасящи се за корупция по високите етажи на властта. Няколко от събеседниците редовно са отбелязвали, че тази служба има ниска натовареност⁷⁸. Подходът към следствието се менеше през годините, като първоначално целта беше размерът му да бъде намален, доколкото е възможно, в позволените от Конституцията граници, но впоследствие курсът беше променен и на следствието бяха възложени допълнителни задачи, за да може представляваният от него ресурс да се използва по-добре. Стратегията за съдебната реформа съдържа целта за намиране на трайно решение за статуса на следствието в контекста на изготвянето на обща наказателна политика и рационализирането на следствените служби.

V БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Четвъртият и петият показатели за България по МСП са фокусирани върху борбата с корупцията, включително професионалните и безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта и мерките за предотвратяване и борба с корупцията на всички нива. Наличните проучвания показват, че корупцията продължава да бъде сериозен проблем в България, който оказва негативно въздействие върху доверието на гражданите в публичните институции и на инвеститорите — в българската икономика. При международни изследвания България неизменно се нарежда сред държавите — членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличие на корупция⁷⁹. Според предприятията корупцията е сред най-големите предизвикателства при осъществяване на стопанска дейност в страната⁸⁰.

В годините след присъединяването си към ЕС България предприе редица законодателни мерки и създаде поредица от институции с цел проблемите да бъдат разрешени. Настоящата институционална рамка продължава обаче да е фрагментирана и до голяма степен е неефективна. Ключови институции бяха в центъра на сериозни скандали⁸¹. Други не съумяха да

⁷⁷ Вж. напр. изследването от 2014 г. сред 450 прокурори „Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство“, проведено от „Глобал Метрикс“ ООД и Българския институт за правни инициативи (БИПИ). Загрижеността относно силно централизираната структура и йерархичната култура в прокуратурата от гледна точка на възможното им въздействие върху оперативната ефикасност беше повтаряща се тема на разговор по време на срещите с различни събеседници и експерти, с които са се консултирали службите на Комисията.

⁷⁸ Вж. също *Bulgaria — judicial performance, caseload and expenditure review (2008—2014 г.)*, Световна банка, ноември 2015 г.

⁷⁹ Вж. напр. показателите за ефективността на държавното управление — *Worldwide Governance Indicators*, на Световната банка; Индексът за възприятие на корупцията, на асоциация „Прозрачност без граници“ или Индексът за върховенството на закона за 2015 г. на World Justice Project, стр. 25.

⁸⁰ Вж. Доклад за глобалната конкурентоспособност за 2014—2015 г., Световен икономически форум, 2015 г., стр. 136.

⁸¹ Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси беше белязана от сериозен скандал през 2013 г., когато срещу нейния председател започна разследване за злоупотреба със служебно положение във връзка с твърдения за политическо влияние върху разследвания. По-късно председателят беше осъден вследствие на проведения наказателен процес. Днес, повече от 2½ години по-късно, комисията все още работи в ограничен състав, със само трима от общо петима членове и без да е назначен председател, тъй като до този момент Народното събрание не е избрало кой да поеме поста.

изиграят трансформиращата роля, която се очакваше от тях според първоначалния замисъл⁸². Като цяло, усещането е, че институциите работят като самостоятелни единици, без да са част от цялостна система за борба с корупцията⁸³. Съществуващите институции продължават да работят в рамките на съответните си правомощия, но все още се наблюдават слабостите, набелязани в предишните доклади⁸⁴. Както беше посочено в доклада по МСП от януари 2015 г., през 2014 г. беше изготвена цялостна оценка на предишната антикорупционна стратегия на България, която изглежда предостави задълбочена и сериозна оценка на миналите неуспехи⁸⁵. В началото на 2015 г. българското правителство използва тази оценка като основа за създаване на нова далновидна антикорупционна стратегия за следващите години.

В доклада по МСП от 2015 г. към България бяха отправени препоръки да предостави на една-единствена институция правомощията и самостоятелността за координиране и контролиране на изпълнението на дейностите по противодействие на корупцията, да създаде минимални стандарти за публичния сектор, що се отнася до вътрешните контролни органи, да изработи стабилна стратегия за противодействие на корупцията, да предприеме последващи действия във връзка със стратегията за обществените поръчки, приета през 2014 г., да приключи висящите процедури по издигане на кандидатури и необходимите законодателни реформи във връзка с Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, да извърши оценка на това как системата за деклариране на имотното състояние би могла да се използва по по-подходящ начин, да укрепи капацитета на прокуратурата за преследване на случаите на корупция по високите етажи на властта и да следи напредъка по делата за корупция по високите етажи на властта, както и да предприеме мерки за избягване на използването на процесуални „вратички“.

Новата българска стратегия за борба с корупцията беше приета от правителството в началото на април 2015 г.⁸⁶ Тя е подробен документ, представящ кратък и ясен набор от приоритети и мерки в шест приоритетни области: 1) по-ефективна институционална структура, 2) корупция по високите етажи на властта, 3) политическа корупция, 4) корупция в съдебната власт и правоприлагащите органи, 5) „дребна“ корупция и 6) промяна на обществените нагласи. В документа са определени конкретни действия и мерки за всеки приоритет. Наред с останалите инициативи, стратегията въвежда някои важни институционални иновации, като национален координационен съвет по антикорупционни политики, който да осигурява политическа подкрепа и последващи действия във връзка със стратегията, както и единен антикорупционен орган, фокусиращ дейността си върху корупцията по високите етажи на властта⁸⁷. Новата

⁸² Машабни фондове бяха инвестирани в т.нар. проект БОРКОР, без особено видим резултат. Наскоро Комисията беше информирана за някои конкретни резултати от този проект, включително полезен принос към подготовката на по-ефективна система за обществени поръчки в сферата на здравеопазването. Това обаче не променя цялостното впечатление, че съпоставени с направените инвестиции под формата на финансиране и човешки ресурси, конкретните резултати от тази институция са ограничени, що се отнася до предотвратяването на корупцията.

⁸³ Така например, националната Сметна палата проверява декларациите за имотно състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности, чрез съпоставка с различни бази данни, но на никаква институция не е възложено да извършва системни последващи действия за установяване и разследване на възможни случаи на незаконно обогатяване.

⁸⁴ Вж. напр. SWD(2015) 9, стр. 22—27.

⁸⁵ Вж. COM(2015) 36, стр. 7. Проучването беше проведено под ръководството на главния инспекторат към Министерски съвет и беше финансирано от Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК).

⁸⁶ Вж. Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г., април 2015 г.

⁸⁷ Сред другите важни елементи, включени в стратегията, са изграждане на специализирано звено в прокуратурата за разследване на случаите на корупция по високите етажи на властта, засилване на правомощията и независимостта на инспекторатите в публичната администрация, разширяване на правомощията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, увеличаване на капацитета за предварителен контрол на процедурите за обществени поръчки, реформа на

стратегия даде известен импулс през първата половина на 2015 г. Въпреки това, към лятото силата на този импулс изглежда намаля и през септември възникна сериозна пречка, след като Народното събрание отхвърли нов проект на антикорупционен закон, с който се целеше именно да се създаде правно основание за новия единен антикорупционен орган. В резултат на това настъпи значително забавяне на този ключов елемент от новата антикорупционна стратегия на правителството⁸⁸.

5.1. Цялостна координация на усилията за борба с корупцията

Въз основа на новата антикорупционна стратегия е създаден нов национален координационен съвет по антикорупционни политики. В състава на координационния съвет влизат високопоставени представители на основните заинтересовани министерства (правосъдие, вътрешни работи, икономика и финанси), на ИВСС, главна прокуратура, Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) и Главния инспекторат към Министерски съвет. Съветът се председателства от заместник министър-председател⁸⁹, а Главният инспекторат към Министерски съвет осигурява техническото му подпомагане. Омбудсманът и председателите на комисиите по обществен ред и парламентарна етика в Народното събрание могат да участват като наблюдатели, а за участие в заседанията могат да бъдат канени представители на различни институции и експерти. Към Съвета функционира граждански съвет, чиито членове са представители на организации на гражданското общество, като те също могат да присъстват на заседанията на координационния съвет.

Основните задачи на националния координационен съвет са да разработва стратегии, да определя приоритети, да започва инициативи и да осъществява наблюдение на напредъка по изпълнението на антикорупционната стратегия. Той е орган на политическо равнище и следователно не се предвижда да взема пряко участие в конкретни дейности на различните институции, занимаващи се с превенция или разследване на корупцията. Целта му е по-скоро да отстрани предишни проблеми на стратегиите за борба с корупцията, които са страдали от липса на системно политическо внимание и последващи действия, като съветът има за цел да предотврати възобновяването на тези проблеми в контекста на новата стратегия.

Съветът беше създаден преди началото на лятото и вече проведе няколко заседания. Засега изглежда, че той постига успех в качеството на форум за общи дискусии по конкретни инициативи, които трябва да се изпълнят съгласно антикорупционната стратегия. В бъдеще той би могъл да играе ролята на важен форум за наблюдение и оценка на постигнатия напредък. Все още предстои да се види обаче дали съветът ще бъде ефективен и в прокарването на необходимите реформи на политическо равнище. Както пролича от първоначалния неуспех на предложението от правителството закон за противодействие на корупцията, за постигането на напредък на това равнище се изисква политически ангажимент на по-широка основа.

декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси, усъвършенстване на правилата за защита на лица, подали сигнали за корупция, промени в Изборния кодекс и в Закона за политическите партии с цел предотвратяване на „изборната корупция“, въвеждане на проверки на почтеността за служителите, заемащи определени длъжности, различни превантивни действия във връзка с „дребната“ корупция, включително секторни антикорупционни планове за високорискови сектори, и кампании за повишаване на осведомеността, насочени към промяна на нагласите и повишаване на чувствителността на обществото към признаците за наличие на корупция. Някои от тези елементи са включени в закона за борба с корупцията, представен от правителството (вж. по-долу).

⁸⁸ Правителството изглежда запазва решимостта си да внесе отново законопроекта в Народното събрание в началото на 2016 г., но окончателният резултат е несигурен.

⁸⁹ За да се придаде още по-голяма тежест на целта за цялостна координация, на заместник министър-председателя е дадена и функцията на „координатор по антикорупционни политики“. Заместник председател е министърът на правосъдието.

5.2. Превенция и откриване на корупцията по високите етажи на властта

Сред ключовите мерки, предложени в новата антикорупционна стратегия, е създаването на нов единен орган за превенция и откриване на корупция сред лицата, заемащи висши публични длъжности. В новия антикорупционен орган ще бъдат инкорпорирани действащата комисия за конфликт на интереси, центърът за борба с корупцията (БОРКОР) и част от Сметната палата, която понастоящем се занимава с проверката на декларациите за имотно състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности. Новата институция ще бъде създадена като независима агенция със засилени правомощия за разследване. Освен че ще отговаря за проверката на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси на около 7000 лица, заемащи висши публични длъжности⁹⁰, тя ще извършва проверки и ще предприема действия по подадени сигнали. Тя ще разполага с достъп до публичните регистри, както и до банкова и данъчна информация. Институцията ще може да налага административни глоби и да сезира прокуратурата и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество с цел извършване на обстойно разследване.

Законодателните предложения за създаване на новия орган бяха внесени през пролетта на 2015 г. Освен създаването на новата институция, със законопроекта се преработва и действащото законодателство относно конфликтите на интереси и наблюдението на имуществения статус на лицата, заемащи висши публични длъжности⁹¹. Първоначално целта беше законодателството да бъде прието преди лятото на 2015 г., което щеше да позволи новата институция да заработи в началото на 2016 г.⁹² Оказа се обаче, че някои елементи на новия антикорупционен орган породиха разногласия в Народното събрание и гласуването беше отложено за септември, когато законопроекът в крайна сметка не успя да събере необходимото мнозинство сред депутатите.

Двата основни въпроса, породили спорове, бяха свързани, от една страна, с възможността новата агенция да работи по анонимни сигнали и, от друга — с процедурата по назначаване на ръководителя на агенцията. Темата за анонимните сигнали има сложна история в България⁹³, но при дебата въпросът за вземането на тези сигнали под внимание изглежда се смесваше с това да бъдат считани за допустими доказателства. Назначаването на ръководителя на новата институция беше повод за изразяване на загриженост относно необходимостта да се гарантират нейната политическа независимост и безпристрастност. В предложението на правителството се предвиждаше ръководителят на агенцията да бъде назначаван от президента по предложение на Министерски съвет. Според критиците обаче този процес би предоставил твърде големи права на изпълнителната власт и би довел до опасност от политизиране на дейността на агенцията. Тези въпроси бяха подложени на обширен дебат в Народното събрание, но цялостното

⁹⁰ По отношение на конфликтите на интереси това ще представлява промяна, тъй като съществуващата понастоящем комисия за конфликт на интереси разполага по принцип с компетентност, обхващаща всички лица, заемащи публични длъжности.

⁹¹ Що се отнася до този последен въпрос, законопроекът има за цел да модернизира системата на декларациите за имущество и конфликт на интереси, като разширява обхвата им, за да се справи с практиките, използвани за заобикаляне на действащия режим, и улеснява извършването на пълни проверки на реалното имущество на проверяваните лица. Новата институция ще отговаря само за лицата, заемащи висши публични длъжности, докато компетентни по отношение на другите лица, заемащи публични длъжности, ще са съответните им институции, като ще се разчита например на вътрешните инспекторати за извършване на проверки за конфликт на интереси.

⁹² Ще бъде необходимо да се осигури финансиране, да се предоставят ИТ системи и да се извършат проверки за почтеност на длъжностните лица. Дори на настоящия персонал да бъде разрешено да работи в новата институция, това ще става след процедура за проверка, която ще се прилага за целия персонал. Обмисляше се финансирането на доставката на информационно оборудване да стане от фондовете на ЕС.

⁹³ Отчасти поради асоциирането на това понятие с използването на „информатори“ по време на комунистическия период.

отхвърляне на законопроекта на първо четене беше все пак голяма изненада⁹⁴. Според получените сведения законопроектът е бил обсъждан и е получил предварителна подкрепа в поне четири парламентарни комисии⁹⁵. Съгласно парламентарните процедури съществени елементи от законодателните предложения могат да бъдат изменяни преди окончателното им приемане на второ четене, което е можело да позволи да се отстранят проблемните въпроси.

Отхвърлянето на закона на първо четене доведе до значително забавяне в постигането на напредък по отношение на законодателството. Съгласно процедурните правила при отхвърляне на законопроект на първо четене правителството няма право да внесе повторно, в рамките на три месеца, сходно законодателно предложение, като в настоящия случай това на практика отлагаше всяка нова законодателна инициатива до декември 2015 г. В крайна сметка правителството взе решение да продължи консултациите си с различните политически сили в Народното събрание, за да подготви почвата за ново преработено предложение преди официалното му приемане от Министерски съвет. Преработен проект се очаква в началото на 2016 г.

5.3. Предотвратяване на корупцията на всички равнища на публичната администрация

Новият единен антикорупционен орган ще разполага с компетентност по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности, докато останалата част от публичната администрация ще продължи да бъде под контрола на инспекторатите и на обикновените одитни институции. При съществуващата институционална структура проблемите, посочени в предишните доклади по МСП във връзка с общите системи за преценка за конфликт на интереси и за проверка на декларациите за имотното състояние, се запазват до голяма степен без промяна⁹⁶. Въпреки това, в изпълнение на новата антикорупционна стратегия в процес на подготовка са редица нови инициативи за справяне с корупцията в по-общ план в публичната администрация, като това обхваща и „древната“ корупция. По-специално, в тази област изглежда се работи в три направления: реформа на административните инспекторати, въвеждане на секторни антикорупционни стратегии и реформа на обществените поръчки.

Публични инспекторати

Инспекторатите са ключов елемент от превенцията на корупцията в публичната администрация. Те са натоварени с упражняването на вътрешния контрол, поради което е от особено значение дейността им да се извършва независимо и професионално при спазване на съвкупност от общи методологически принципи. По принцип, понастоящем всички те работят под ръководството на Главния инспекторат към Министерски съвет. Той обаче не разполага с обвързващи правомощия над отделните инспекторати и например не може да настоява всички те да следват общи методологически насоки. Може да се каже по-скоро, че секторните инспекторати работят под ръководството на съответния ресорен министър⁹⁷.

За да се разрешат тези проблеми, една от целите, заложи в антикорупционната стратегия, е укрепването на инспекторатите. Според събраните сведения Главният инспекторат е изготвил

⁹⁴ Отхвърлянето на законопроекта беше последвано от публични изявления, изразяващи съжаление за този резултат, които бяха направени не само от ресорния министър, но и от организации на гражданското общество и дори от широка коалиция на чуждестранни дипломатически представителства в София.

⁹⁵ Сред които са комисията за борба с корупцията, комисията по правни въпроси, комисията по бюджет и комисията по регионална политика.

⁹⁶ Законопроектът за изменение на действащия закон относно конфликтите на интереси, който се разглеждаше от предходния парламент, беше изоставен след внасянето от правителството на новия закон за борба с корупцията.

⁹⁷ Счита се, че това увеличава опасността от фрагментиране и повдига въпроси относно политическата намеса в работата на инспекторатите.

проект за изменение на Закона за администрацията, с който се цели засилване на капацитета и независимостта на инспекторатите. Промените ще изяснят правното основание на инспекторатите чрез ясно разграничаване на административния контрол от други контролни дейности, чрез осигуряване на основа за определяне на структурата и броя на инспекторатите и за приемане на общи правила и процедури за тяхната работа, както и чрез укрепване на водещата роля на Главния инспекторат, включително като му се предостави компетентност да оценява дейността на другите инспекторати. Проектът на измененията беше представен на координационния съвет по антикорупционни политики през юни и понастоящем се очаква да бъде приет от Министерски съвет, след което ще трябва да бъде приет от Народното събрание. Промените са тясно свързани с новия закон за борба с корупцията, тъй като в него се предлага в бъдеще на инспекторатите да бъде възложено да извършват проверки на декларациите за лично имотно състояние и за конфликт на интереси на лицата, заемащи по-ниски публични длъжности, и да предприемат действия по данни за възможна корупция.

Секторни антикорупционни планове

Като част от стратегията за борба с корупцията българските органи предвиждат въвеждане на подробни планове за противодействие на корупцията в различните сектори на публичната администрация чрез превантивни мерки. Тези секторни стратегии за борба с корупцията ще обхванат високорисковите сектори и ще съдържат съвсем конкретни мерки, изготвени специално за противодействие на „дребната“ корупция във всеки отделен сектор. Разработването на секторни планове за действие изисква съчетание на много добри познания за съответните сектори, както от гледна точка на работещите в тях, така и от гледна точка на крайните потребители на предлаганите услуги, по-конкретно за да се идентифицират рисковете от корупция. Възможно е да има нужда от външни експертни познания, които да окажат помощ при формулирането на мерките и контрола на тяхното изпълнение. Необходим е също така обмен на най-добри практики между различните администрации, въпреки че не съществува универсално решение, което да може да бъде приложено повсеместно. От основно значение е задълбоченото познаване на съответната организация и работни практики, тъй като често проблемите могат да бъдат решени по оптимален начин чрез промяна на организацията на задачите и процедурите.

Първите действия бяха предприети в Министерство на вътрешните работи в контекста на по-обширна реформа на това министерство, подета от правителството през 2015 г. Въведените или обмисляни мерки варират от използването на камери в превозните средства на пътната полиция⁹⁸ през въвеждането на проверки за почтеност за служителите⁹⁹ до по-системни действия по декларациите за имуществено състояние и конфликт на интереси на служителите на министерството, заемащи ръководни длъжности¹⁰⁰. Отделен е въпросът за контрола върху

⁹⁸ Опитът с пътната полиция е добър пример за сложността на това да се намери решение за справяне с дребната корупция. Пътна полиция се смята за една от службите, при които има най-много подкупи в България. За да се справи с този проблем, първата стъпка на правителството беше да инсталира камери в автомобилите на тази служба. Оказа се обаче, че това е едва първото ниво, на което може да се плащат подкупи. Първо, налагането на глобите се извършва като отделна стъпка в администрацията. Второ, съществуваше възможност също така за намеса при трансфера на актовете за неплатени глоби към НАП. На всеки етап по веригата има риск от корупция, а оттам — и потенциална необходимост от контрол. Една от възможните корективни мерки е да се опростят процесите и да се въведат ИТ инструменти за управление на ключовите функции, което на практика предполага по-широкомасщабна реформа на управлението на пътните глоби.

⁹⁹ Това изглежда зависи отчасти от извършването на законодателни промени. Наред с това трябваше да се разработи модел за извършването на проверки за почтеност, който да е подходящ за българските условия. Според наличните сведения избраният модел се фокусира основно върху спазването на административните правила и насоки, но ако в хода на проверката служителят поиска подкуп, срещу него се образува наказателно дело.

¹⁰⁰ За тази цел се подготвя модел, чието разработване се извършва по проект, финансиран със средства от ЕС, но моделът се очаква да бъде готов най-рано към края на 2016 г.

данните от чувствителен характер като, според получените сведения, в миналото е бил упражняван много слаб контрол върху използването на такива данни в министерството. Сега са създадени два нови отдела, които да се занимават с управлението на информационната сигурност и на използването на вътрешните бази данни. В по-общ план, реформата предвижда отделянето на административните служби в нова организационна единица и въвеждането на електронни услуги¹⁰¹, както и модернизирването на полицията¹⁰². На последно място, във връзка с управлението на външните граници българските власти предприеха действия в отговор на неотдавнашното увеличаване на миграционния натиск, като затегнаха контрола и превантивните мерки в гранична полиция с цел спиране и разкриване на всякакъв род корупционни практики¹⁰³. Сред въведените мерки са ротация на служителите чрез разпределяне на задачи на случаен принцип, както и извършване на проверки с оглед на риска.

Секторните мерки, провеждани в Министерството на вътрешните работи, представляват модел за овладяване на дребната корупция, който се планира да бъде разгърнат в по-широк мащаб в българската публична администрация, като целта са областите, в които са идентифицирани специфични рискове от корупция. Досега секторни планове са изготвени за Националната агенция за приходите, за системата на здравеопазването, за администрацията в областта на земеделието и за министерствата на транспорта и на енергетиката¹⁰⁴. Резултатите от тези планове ще зависят до голяма степен от конкретното им изпълнение и последващите действия в съответните ведомства.

Стратегия за обществените поръчки

Като цяло, обществените поръчки са признати за сектор с висок риск от корупция. Българската система в областта на обществените поръчки се характеризираше със сложно и променливо законодателство, липса на административен капацитет на различни равнища и ниска степен на доверие в законосъобразността на процедурите, приключващи с дълги производства по обжалване. През 2014 г. България предприе действия в отговор на тези предизвикателства, като прие всеобхватна стратегия и пътна карта за усъвършенстване на системата на обществените поръчки през следващите години¹⁰⁵. Наред с това, в антикорупционната стратегия българското правителство е поело ангажимент да увеличи капацитета за предварителен контрол на обществените поръчки чрез развитие на системите за вътрешен контрол.

¹⁰¹ Административните служби са друга област с висока степен на риск. В Народното събрание беше внесен законопроект, който да проправи път в тази насока.

¹⁰² Настоящата структура е много сложна в резултат на дълга поредица от частични промени. Целта е полицейските структури да бъдат рационализирани и да бъдат отделени от общата администрация.

¹⁰³ Според българските власти миграционният натиск е бил придружен от повишен риск от корупция, който очевидно е бил свързан и с организираната престъпност. Това се смята и за потенциален риск за сигурността, като се имат предвид няколкото регистрирани случая на вероятни „чуждестранни бойци“, заловени при транзитно преминаване през българска територия. На 13 декември 2015 г. на граничния контролно-пропускателен пункт „Капитан Андреево“ беше проведена широкомащабна акция за противодействие на корупцията, която доведе до арестуването на 33-ма митнически служители.

¹⁰⁴ Плановете включват мерки като ротация на служителите, въвеждане на проверки за почтеност, повишаване на осведомеността сред целевото население за съответните услуги и по-строг финансов контрол.

¹⁰⁵ *Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за 2014—2020 г.*, 2014 г. От България беше поискано също така да изготви план за действие, визиращ по-специално спазването на правилата на ЕС, тъй като беше счетено, че съществуващата система не отговаря на предварителните условия за използване на средствата на ЕС през програмния период 2014—2020 г. Съгласно новите регламенти за средствата от ЕС за този период изразходването на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) е обусловено от изпълнението на съвкупност от предварително определени критерии, в това число и минимални изисквания във връзка с обществените поръчки. Когато бъдат установени слабости, от държавите членки се изисква да съставят план за действие и да го изпълнят до края на 2016 г.

През 2015 г. правителството набеляза няколко мерки в тази област, включително законопроект за изменение на Закона за обществените поръчки, който понастоящем е в процес на разглеждане в Народното събрание. Очаква се измененията, както и свързаният с тях правилник за прилагане, да доведат до по-голяма правна сигурност, тъй като с тях ще се кодифицират и опростят действащите понастоящем правила. Една от целите на предложенията е на Агенцията по обществени поръчки да се предоставят засилени правомощия за упражняване на надзор върху процедурите по обществените поръчки¹⁰⁶. Други мерки са насочени към подобряване на координацията между различните ведомства, участващи в извършването на предварителен и последващ контрол, и към повишаване на професионализма на административните органи, работещи в областта на обществените поръчки. В ход е и подготовката за завършване на електронното възлагане на обществени поръчки и се обмисля въвеждането на платформи за централизирано закупуване¹⁰⁷.

5.4. Справяне с корупцията по високите етажи на властта чрез системата за наказателно правосъдие

В предишните доклади по МСП е бил отбелязан изключително слаб напредък в България по отношение на разследването на корупцията по високите етажи на властта. За да се оцени постигнатото от България по делата за корупция по високите етажи на властта, е необходимо да има постановени и изпълнени окончателни съдебни решения. Информацията за разследванията, повдигнатите обвинения и решенията на първоинстанционните съдилища е разбира се от полза за съставяне на мнение относно дейността на отделните участници. МСП обаче трябва да даде оценка за цялостното функциониране на системата от гледна точка на ефективността при справянето с корупцията по високите етажи на властта. По тази причина трябва да се постигат конкретни резултати по цялата верига на правоприлагането и правораздаването.

Общата картина от предходните години остава непроменена по същество през 2015 г.¹⁰⁸ Някои дела срещу лица, заемали висши длъжности, приключиха с окончателни осъдителни присъди, но техният брой остава много ограничен (като значителният брой условни присъди също намалява възпиращото въздействие)¹⁰⁹. Имаше няколко знакови дела, по които първоначалните

¹⁰⁶ В миналото предварителните проверки, извършвани от Агенцията по обществени поръчки, бяха критикувани като твърде повърхностни, което произтичаше отчасти от липсата на ресурси за задълбочено проверяване на всички процедури и отчасти от ограничените правомощия на агенцията. Това би могло да се разреши чрез въвеждането на много по-подробна проверка на по-малка извадка процедури, избрани въз основа на системна оценка на риска.

¹⁰⁷ Ако е разработена правилно, такава централизация може да повиши професионализма и да улесни мерките за отстраняване на недостатъците. Тя е приложима по-специално по отношение на области, в които има чести поръчки, позволяващи стандартизация на решенията за закупуване.

¹⁰⁸ В доклада по МСП от януари 2015 г. беше отбелязано, че макар да изглежда да е имало увеличен общ брой на текущите разследвания през 2014 г., резултатите са останали недостатъчни от гледна точка на постановените окончателни присъди. СОМ(2015) 36, стр. 10.

¹⁰⁹ Те касаят бившия председател на комисията за конфликт на интереси, на когото беше наложена условна присъда лишаване от свобода за 3 години за злоупотреба със служебно положение, бивш областен управител, също осъден условно на 3 години лишаване от свобода за корупция, бивш кмет, осъден съответно на 3 години и 4 години лишаване от свобода в затворническо общезитие от открит тип, съответно за подкуп и за злоупотреба със служебно положение, и бивш прокурор, осъден на лишаване от свобода за срок от 3½ години в затворническо общезитие от открит тип за оказване на натиск върху колега, за да приключи делото без повдигане на обвинение. По-общите данни, предоставени от българската прокуратура, показват че през 2014 г. и 2015 г. са изпълнени съответно 22 и 12 присъди лишаване от свобода за корупционни престъпления. Предоставените данни не позволяват да се извърши преценка за тежестта на присъдите за 2014 г. и 2015 г. Данните от предходните години показват, че през 2012 г. и 2013 г. са били приведени в изпълнение съответно 26 и 9 присъди лишаване от свобода, като съответно 8 и 2 от тях са били за над 3 години лишаване от свобода (обикновено между 3 и 5 години). Като цяло броят на условните присъди е по-висок от този на приведените в изпълнение: 143 случая през 2014 г. и 105 през 2015 г. Изглежда има увеличение в

осъдителни присъди бяха отменени от въззивната инстанция или обвиненията бяха оттеглени от прокуратурата по случаи, за които първоначално имаше твърдения за тежки престъпления¹¹⁰. Същевременно възникнаха нови случаи, касаещи високите етажи на властта, които ще бъдат тест за способността на българските съдебни институции да проведат ефективно разследване и наказателно преследване¹¹¹. В сравнение с другите държави членки в OLAF тежат относително голям брой разследвания, по които намесената страна е България и са засегнати средства на ЕС¹¹². Освен това OLAF извършва наблюдение по голям брой дела, по които фазата на разследване е приключила, но към националните органи на съдебната власт са били отправени препоръки за предприемане на действия по съдебен ред¹¹³.

Според получените сведения, при подготовката на стратегията за борба с корупцията българските власти са разгледали множество начини за подобряване на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта въз основа на опита в други държави — членки на ЕС. В крайна сметка е било взето решение да се избягват големи институционални нововъведения и вместо това да се процедира на основата на по-тясно сътрудничество между основните институции, които вече отговарят за противодействието на корупцията¹¹⁴. Това беше направено под формата на ново специализирано звено за борба с корупцията, което беше официално създадено през април 2015 г. Премества се звеното да съсредоточи по-голямата част от вниманието си върху корупцията по високите етажи на властта, като в него са инкорпорирани две вече съществуващи звена, създадени съответно през 2013 г. и 2014 г. и занимавали се с магистратите и с корупцията на местно равнище. От организационна гледна точка звеното е създадено към Софийска градска прокуратура и включва служители от Министерство на вътрешните работи и агенти на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Макар да работи под общия надзор и контрол на прокуратурата, то се помещава физически в сградата на ДАНС. ДАНС разполага с помещения и оборудване за разпит на свидетели, както и с достъп до използването на специални разузнавателни средства (СРС). Агентите на ДАНС също участват в работата по разследванията чрез предоставяне на разузнавателни сведения. От друга страна, Министерство на вътрешните работи осигурява упражняването на полицейски правомощия (задържане на заподозрени лица и т.н.).

Участието на Министерство на вътрешните работи е нов елемент, произтичащ от реструктурирането на следствените служби в началото на 2015 г., с което на ДАНС бяха

сравнение с предходните години. Като цяло следва да се отбележи, че данните за 2015 г. обхващат само първите 9 месеца на годината.

¹¹⁰ Това включва и няколко случая на много високопоставени политици или бивши политици.

¹¹¹ Работата по наказателните производства по повод установените през 2014 г. нередности в четвъртата по големина банка в България и в органите за банков надзор ще представлява особено сложно изпитание в тази насока.

¹¹² Делата са свързани основно с евентуални случаи на корупция, нередности и измами при обществените поръчки, извършени от определени общински органи в качеството им на бенефициенти, както и с наличието на конфликт на интереси.

¹¹³ В докладите си OLAF посочва, че понякога е неясно защо органите на съдебната власт не са образували съдебно производство или са прекратили образувано такова. Този проблем се подчертава допълнително от наличието на паралелни дела в други държави членки, по които вече има произнесени осъдителни присъди или са предприети полицейски акции и арести.

¹¹⁴ По-специално беше решено да не се предлага създаване на специализирана прокуратура за дела за корупция по високите етажи на властта. Изглежда някои от аргументите, които стоят зад това решение, са, първо, че съгласно българското законодателство създаването на отделни прокуратури е много сложен процес, второ, че компетентостта по отношение на корупцията по високите етажи на властта вече до голяма степен е възложена на Софийска градска прокуратура, и трето, че прагматичното сътрудничество между основните институции, наред с вече предприетите мерки, създава перспектива за постигане на резултати в близко бъдеще, без да са необходими законодателни промени.

отнети правомощията за наказателно разследване¹¹⁵. Вследствие на реструктурирането също така всички дела за организирана престъпност бяха прехвърлени към специализираната прокуратура и към дирекцията за борба с организираната престъпност на Министерство на вътрешните работи. В рамките на звеното за борба с корупцията служителите от всички участващи служби работят в екипи, съсредоточени върху определени случаи, с което се гарантира, че цялата информация и компетентност са концентрирани на едно място, докато същевременно достъпът до информация продължава да бъде ограничен до малка група хора и се предоставя въз основа на принципа „необходимост да се знае“. Работата на екипите се наблюдава от прокурори. Съставът на звеното беше значително подсилен в сравнение с предишните две звена, разследващи магистратите и корупцията на местно равнище¹¹⁶.

Едно от посочените предимства на новата структура следва да е общонационалният обхват на действията на специализираното звено. По този начин се избягват зависимостта и натискът на местно равнище, които е известно, че в миналото са възпрепятствали разследванията по твърдения за корупция. Друго предимство е тясното сътрудничество между прокурорите и следователите в рамките на звеното, което дава възможност за по-екипен и специализиран подход и същевременно осигурява по-солидна защита срещу риска от изтичане на информация¹¹⁷. Според властите този модел на специализирано сътрудничество между службите е постигнал до известна степен успех при разследванията по дела за тежки случаи на корупция. Редица дела са били внесени в съда, в това число и няколко дела срещу магистрати и бивши политици на местно равнище. Други дела са в процес на разследване¹¹⁸.

Тепърва предстои да се види дали новото звено ще бъде в състояние да увеличи броя на операциите си през идните месеци и дали ще съумее да проведе широкомащабни разследвания на организирани корупционни схеми, в които са замесени по-големи групи извършители¹¹⁹. Наред с това, оценката на направеното от България срещу корупцията по високите етажи на властта ще зависи и от действията на съдебните органи по тези дела, както и от способността на България да постигне налагане от съда на окончателни осъдителни присъди на извършителите.

VI БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Шестият показател по МСП за България поставя фокуса върху способността на българските съдебни институции да се борят ефективно с организираната престъпност. В миналите доклади по МСП бяха отбелязани сериозни проблеми в тази област, за която беше трудно да се установят съществени резултати, изразяващи се в окончателни осъдителни присъди по дела срещу лица по високите етажи на властта. В отговор на тези предизвикателства през 2012 г. бяха създадени специализирана прокуратура и специализиран съд, които да работят единствено по дела за организирана престъпност. Специализираното наказателно преследване обаче зависи също и от правната структура в по-широк аспект. Тежката и силно формализирана нормативна уредба в България поражда немалко предизвикателства при наказателното преследване по

¹¹⁵ Тези правомощия бяха предоставени на ДАНС в рамките на предишната реформа през 2013 г., когато дирекцията за борба с организираната престъпност беше прехвърлена от Министерството на вътрешните работи към ДАНС. Тази реформа обаче беше отменена при новото правителство в началото на 2015 г.

¹¹⁶ На практика двете вече съществуващи звена продължават да функционират в рамките на новото звено, с което се гарантира оперативна приемственост.

¹¹⁷ Това се оказва особено важно по делата срещу магистрати. Тъй като в рамките на съдебната система хората обикновено се познават, в рамките на нормалните прокуратури е трудно да се гарантира, че информацията за текущо дело няма да достигне до вниманието на разследваното лице.

¹¹⁸ Информация, предоставена от прокуратурата.

¹¹⁹ Наред с поставянето на акцент върху делата срещу отделни извършители, специфичното предимство от наличието на специализирано звено би следвало да бъде, че с него се дава възможност за по-широкомащабни разследвания на мрежи от лица, замесени в системна корупция, с цел да се установи кои са лицата в центъра на тези мрежи.

сложни дела за организирана престъпност. Взаимодействието между различните служби често е било сочено като област, в която са необходими подобрения.

За да се докаже, че България постига резултати по делата за организирана престъпност, трябва да бъдат постановени окончателни съдебни решения, които да бъдат приведени в изпълнение, така че да се покаже, че системата е способна в своята цялост да се справи с проблема и че се постига възпиращо въздействие¹²⁰. Това е възможно единствено когато се налагат присъди с лишаване от свобода и незаконно придобитото имущество се конфискува. Един от проблемите, изтъквани в миналото, се отнася за осъдени престъпници, които се изплъзват от правосъдието и се укриват, преди да бъде постановено и/или изпълнено съдебно решение за задържане под стража. В това отношение са предприети някои действия, а много други са в процес на подготовка. Що се отнася до конфискуването на незаконно придобитото имущество, през 2012 г. беше приет нов закон, с който бяха въведени известни подобрения в правната уредба относно отнемането на незаконно придобитото имущество, като същевременно това явно породило и някои нови предизвикателства.

В доклада по МСП от януари 2015 г. към България бяха отправени препоръки да създаде условия, за да могат специализираните съд и прокуратура да съсредоточат усилията си върху знакови сложни дела, да следи напредъка по делата за организирана престъпност по високите етажи на властта и да предприеме мерки за избягване на използването на процесуалните „вратички“, да предприеме предпазни мерки за предотвратяване на възможността осъдените престъпници да се укрият и за улесняване на конфискуването на незаконно придобитото имущество, както и да гарантира, че промените в разследващите структури, занимаващи се с организираната престъпност, се извършват по начин, който гарантира оперативната приемственост.

6.1. Специализиран съд и специализирана прокуратура

Специализираните съд и прокуратура бяха създадени в началото на 2012 г. с цел да се осигури основата за по-целенасочено разследване и наказателно преследване на организираната престъпност. Едно от предимствата на тези специализирани институции е, че компетентността им обхваща цялата територия на страната. За прокуратурата това дава по-цялостна картина на организираната престъпна дейност, като ѝ позволява да свързва по-добре дела в различни райони и по различно време. Друго предимство е установяването на известна дистанция спрямо натиска на местно ниво. Според събраните сведения някои организирани престъпни групи са били в състояние да осъществяват дейността си при относителна безнаказаност, благодарение на способността си да упражняват натиск в съдебните и правоприлагащите институции на местно равнище¹²¹.

Първите години бяха белязани до известна степен от процедурни и организационни въпроси, като някои от тях бяха свързани с определянето на правомощията и необходимостта от изграждане на капацитет за работа по сложни дела. Изглежда, че някои от тези проблеми вече са намерили решение. Остават обаче предизвикателства във връзка с правната уредба в по-широк аспект¹²².

¹²⁰ Очевидно за тази цел е нужно разследванията да са извършени задълбочено и при условията на независимост, а обвинителните актове да са надлежно изготвени и да са убедителни в съда.

¹²¹ Властите съобщават, че понякога трябва да се вземат специални мерки за отстраняване на потенциалната опасност от изтичане на информация по текущи дела от местните правоприлагащи или съдебни институции към организирани престъпни групи (среща със специализираните прокуратура и съд; София, 3 декември 2015 г.).

¹²² В разговори с Комисията прокурори са се оплакали по-специално че често има дела, които се връщат многократно на прокуратурата за доразследване или се връщат за ново разглеждане от долустоящия съд въз основа на формални основания за обжалване, с което се създава усещане, че престъпниците могат действително да избегнат правосъдието чрез безкрайно удължаване на продължителността на

В резултат от официалното определение на компетентността на специализираната прокуратура в миналото тя изглежда е била натоварвана с дела, които не са били свързани точно с организираната престъпност, включително по-дребни дела срещу служители на Министерство на вътрешните работи или лица, работещи в охранителни фирми. Според получените сведения тези по-дребни дела са ангажирали голяма част от наличните човешки ресурси. С измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, направени през пролетта на 2015 г., компетентността на специализираните съд и прокуратура по такива по-дребни случаи беше премахната, което би следвало да спомогне за фокусиране на вниманието върху делата за тежка организирана престъпност¹²³. Независимо от правните разпоредби, способността за фокусиране върху най-сложните престъпления е не само въпрос на компетентност съгласно закона, но и на ежедневно приоритизиране на наличните ресурси.

В първите години специализираната прокуратура изпитваше също така затруднения при работата по дела за престъпления против стопанството, като данъчни престъпления, които често са особено сложни и изискват специализирани познания в областта на финансите. Тя се стреми да отстрани този проблем посредством създадения през април 2015 г. специален отдел за данъчни престъпления, който работи в тясно сътрудничество с Националната агенция за приходите.

Що се отнася до вече постигнатото, има признаци, че специализираните институции са започнали да дават известни резултати. Според получените сведения има тенденция към нарастване на броя на внесените в съда обвинителни актове и на постановените осъдителни присъди, както и намаляване на броя на оправдателните присъди. Все още е факт обаче, че са постигнати много ограничени резултати във връзка с постановяването на окончателни осъдителни присъди по дела срещу лица по високите етажи на властта. Голям брой дела са висящи пред въззивна инстанция или са в досъдебна или съдебна фаза на производството. В немалко случаи с обвиняемите са били сключени споразумения за решаване на делото, което има за резултат налагане на условно или относително кратко наказание лишаване от свобода (по-малко от 3 години)¹²⁴. Остава да се види дали наблюдаваните досега положителни тенденции към изграждане на все по-ефективна специализирана прокуратура ще продължат и през следващите години, така че в крайна сметка да доведат до значителни резултати в борбата с тежката организирана престъпност и до изправянето пред правосъдието на високопоставени престъпни фигури.

През годините след присъединяването на България към ЕС в нея настъпи промяна в естеството на организираната престъпност. Традиционните йерархични престъпни организации, надпреварващи се за контрол върху определени територии, бяха до известна степен заменени от по-свободни мрежи, работещи през граница. Тези промени са свързани отчасти с общите фактори, оказващи влияние върху рисковете и възможностите пред организираните престъпни групи, които съвсем естествено се фокусират върху най-доходните форми на престъпна дейност, свързани с най-малък риск. Поради това може да се каже, че понастоящем организираната престъпност не е толкова видима, колкото преди няколко години¹²⁵. Според

съдебните процеси. От друга страна, съдиите са подчертали лошото качество на съставяните обвинителни актове. Ограниченията на използването на вещи лица в съда също е било посочено от органите като проблем, който пречи на ефективността на разследванията и съдебните производства.

¹²³ Междувременно други изменения разшириха компетентността на специализирания съд, така че тя да обхваща дела за престъпления против държавата и правовия ред (тероризъм). Досега все още не е имало конкретни дела в тази област, но прокуратурата разполага понастоящем със специализиран екип за работа по такива случаи.

¹²⁴ Заклучения, основани на информация, предоставена от българската специализирана прокуратура; декември 2015 г. Общите тенденции при обвиненията и т.н. се базират на общи данни, които не позволяват да се извърши преценка на строгостта на съответните престъпления.

¹²⁵ Някои наблюдатели посочват, че старите структури са останали под повърхността и могат лесно да бъдат активирани отново, което се потвърждава и от някои неотдавнашни събития, включително

наличните данни организирани престъпни групи действат в редица сфери, включително улесняването на незаконната миграция, измамите с ДДС и акцизи, измамите, свързани с обществени поръчки, трафика на хора и наркотици, контрабандата на цигари, измамите с кредитни карти и т.н.

6.2. Следствени органи

В България има сложна структура от няколко наказателни следствени служби, разполагащи с правомощия в различни области, включително и организираната престъпност¹²⁶. Централната ос, занимаваща се с организирана престъпност, се състои от специализираната прокуратура и Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) на Министерство на вътрешните работи (МВР). През 2013 г. ГДБОП беше прехвърлена към Държавна агенция „Национална сигурност“ като част от голямо реструктуриране на следствените служби. Настоящото правителство обаче реши да я върне отново в Министерство на вътрешните работи. Прехвърлянето на тези правомощия през 2015 г. от ДАНС към МВР беше подготвено по-добре, отколкото първоначалното прехвърляне към ДАНС през 2013 г. Една от забележимите разлики беше, че на служителите, работещи по конкретни дела, автоматично се възлагаше да продължат да работят по тях, докато при предишното реструктуриране случаят не беше такъв. В резултат на това, въпреки че до лятото на 2015 г. все пак изглежда е имало определени сътресения по време на прехода, както и значително намаляване на състава¹²⁷, понастоящем реструктурирането изглежда е завършило.

Новото правителство е предприело и други организационни мерки за подобряване на борбата с организираната престъпност. По-специално, на митническите служители бяха предоставени полицейски правомощия в определени случаи, а на Националната агенция за приходите бяха дадени административни правомощия за разследване с цел предотвратяване и справяне с отклоненията от данъчно облагане и данъчните измами. Създадена е нова целева структура за борба с трафика и контрабандата, обединяваща ресурсите на компетентните правоприлагащи институции в едно звено с цел да се подобри координацията¹²⁸. България си сътрудничи с правоприлагащите органи на други държави за решаване на проблема с трансграничната престъпност и има сведения, че се изяснява активно в Европол в няколко приоритетни области¹²⁹. Българските власти съобщават също така, че са предприети редица мерки за

няколко убийства и смъртни случаи, които евентуално са свързани с организираната престъпност, както и нападение с граната срещу бронирано превозно средство в София през октомври 2015 г.

¹²⁶ Наред с Министерство на вътрешните работи, което отговаря за полицията, съществува и Национална следствена служба, която официално е част от съдебната власт и разполага с правомощия например по дела срещу лица, ползващи се с имунитет, и по дела, възложени й изрично от прокуратурата, тъй като са с особена сложност. На последно място, Държавна агенция „Национална сигурност“ също има определена роля по отношение на корупцията по високите етажи на властта.

¹²⁷ Прокуратурата се е оплакала, че през 2015 г. не са били внесени нови дела за тежки престъпления. Като се остави настрана временното въздействие на реструктурирането, друг фактор би могло да е въздействието на значителното намаляване на броя на служителите, тъй като съставът на новата дирекция за борба с организираната престъпност беше намален с почти 40% спрямо преди. Макар Министерство на вътрешните работи изглежда да е съгласно, че през първата половина на годината може да се забележи известно забавяне, то твърди, че сега дирекцията е напълно оперативна и дори че през есента на 2015 г. е внесла по-голям брой дела, отколкото през предходната година.

¹²⁸ *Междуведомственият координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рисковите стоки и товари* е създаден към специализираната дирекция за борба с организираната престъпност (ГДБОП), като основната му цел е да осигурява координация и взаимодействие между компетентните органи при прилагането на мерки за противодействие на контрабандата, включително между различните дирекции на полицията, Националната агенция за приходите, митниците и Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

¹²⁹ Европол съобщава за добро сътрудничество с българските органи, когато към тях се отправят искания за съдействие по конкретни международни разследвания. Проведени са били няколко

обучение с цел повишаване на аналитичния капацитет на полицията. Добър пример в тази насока е създаването на център за обучение на експерти по криминалистика при академията на МВР с цел да се засили капацитетът в области като анализ на ДНК, анализ на документи и балистика¹³⁰.

Въпреки подобренията, направени в тези и в други области, напредъкът по делата за организирана престъпност продължава да бъде спъван от редица предизвикателства. Вече бяха посочени проблемите, срещани при съдебните процеси по сложни наказателни дела поради прекалено формалните наказателни процедури. Някои от тези проблеми засягат и фазата на разследването. Понякога формалните изисквания изглеждат ограничителни, но тези правила често отразяват загрижеността за законните права на обвиняемите и заподозрените лица. Като цяло все пак се създава усещането за по-скоро строга среда за провеждане на наказателните разследвания, особено когато става дума за сложни дела, каквито са делата за организирана престъпност¹³¹.

Във връзка с последното реструктуриране през 2015 г. изглежда са възникнали и някои допълнителни пречки от правно естество, дължащи се на непредвидени последици на правната уредба. Приетият от парламента нов Закон за Министерството на вътрешните работи предоставя на дирекцията за борба с организираната престъпност правомощия за работа само по криминални случаи, по които е установена връзка с организираната престъпност, и не позволява тя да поема разследвания на по-леки престъпления. Вместо това, до установяването на ясна връзка между отделни престъпления и дадена организирана престъпна група, разследването е от компетентността на националната полиция. По принцип това не е необичайно. Наличието на ясна връзка между обикновените престъпления и по-големите и тежки престъпления или трафик рядко е очевидно в самото начало на разследването. В България и почти навсякъде другаде първите действия по разследването се извършват от местната или униформената полиция, а специализираните звена поемат разследването впоследствие, когато проличат основните елементи на престъплението. Онова обаче, което за много правоприлагащи ведомства в ЕС е прост механизъм за постигане на по-добро организиране на задачите, в България се оказва правна пречка, влияеща например върху възможностите за прилагане на специални разузнавателни средства¹³².

широкомащабни операции с участието на българските органи, например в областта на измамите с кредитни карти (скимиране). (среща с Европол; Хага, 27 ноември 2015 г.).

¹³⁰ Целта е през следващите три години да бъдат обучени 100 експерти по криминалистика. (Документация, предоставена от българското Министерство на вътрешните работи през октомври 2015 г.).

¹³¹ Някои конкретни примери, дадени от експертите, се отнасят за сроковете за приключване на официалното разследване и за прилагането на специални разузнавателни средства, уредени съответно в член 234 и член 175 от Наказателно-процесуалния кодекс, които изглеждат особено строги, когато се прилагат към дела за тежка организирана престъпност. През пролетта на 2015 г. Конституционният съд постанови решение относно сроковете за административните проверки, извършвани преди досъдебното разследване, с което де факто бяха премахнати всички срокове за тези дейности. Това решение разширява възможностите за разследващите органи да събират данни за целите на наказателното производство, но не разрешава въпроса със строгите срокове, приложими за официалното разследване, поради ограниченията на доказателствената стойност на информацията, събрана извън официалната процедура по разследване.

¹³² Дирекцията за борба с организираната престъпност може да участва в разследванията като такива, но възникват проблеми във връзка с подготвянето на доказателствата, които да бъдат използвани в съда. Българските власти обясниха, че логиката на разпоредбата в настоящия ѝ вид е да се избегне ситуация, при която ГДБОП ще се окаже обременена от голям брой по-дребни случаи, вместо да се фокусира върху случаите на тежка организирана престъпност. Тълкуването от страна на съдилищата обаче се оказа по-ограничително от очакваното и доведе до откази по исканията за прилагане на специални разузнавателни средства, което именно привлече вниманието към този проблем.

С цел проблемът да бъде решен Министерството на вътрешните работи изготви проект на законодателни изменения и го внесе в Народното събрание. Измененията ще дадат възможност на дирекцията за борба с организираната престъпност да получава разрешение за използване на специални разузнавателни средства, ако може да се докаже, че са налице „основания“ да се предполага организирана престъпност. Според получените сведения предложените изменения имат за цел да отстранят и редица други проблеми, възникнали във връзка с правомощията на ГДБОП¹³³.

Извън законодателните промени, остава да се види дали в новата си версия дирекцията за борба с организираната престъпност ще бъде в състояние да се възползва от предоставените ѝ ресурси в сътрудничество с другите компетентни ведомства, така че да се постигне съществен напредък в разследването, наказателното преследване и изправянето пред съда на организираните престъпни групи в България. Сътрудничеството между дирекцията за борба с организираната престъпност и специализираната прокуратура е от основно значение за цялостното функциониране на системата. Макар разследванията да се провеждат от разследващи полицаи, прокурорите играят важна роля, като ръководят разследването. За подобряване на това сътрудничество българските органи, със съдействието на Националния институт на правосъдието, са разработили съвместно обучение за прокурори и разследващи полицаи. Вече е въведена също и практика за създаване на съвместни екипи за разследване с участието на различни правоприлагачи, съдебни и административни органи. Важен аспект на това сътрудничество е свързан с предприемането на ефективни последващи действия по наказателните разследвания и със своевременното започване на процедури за замразяване на незаконно придобитото имущество във връзка с наказателни разследвания.

6.3. Изпълнение на осъдителните присъди и отнемане на незаконно придобитото имущество

Последващите действия във връзка с наказателните разследвания и осъдителните присъди са също толкова важни, колкото самото разследване и съдебният процес. Това включва въпроси като своевременното започване на процедури за налагане на обезпечителни мерки върху имуществото, придобито незаконно чрез престъпна дейност, осигуряване на задържането под стража на престъпниците и предотвратяване на укриването им от правосъдието¹³⁴. През май 2015 г. Народното събрание прие пакет от изменения на Наказателно-процесуалния кодекс и други свързани с него кодекси. Една от основните цели на измененията беше да се подобри законодателството, така че да се избегне рискът от укриване на обвиняемите от правосъдието. По-специално, въведени бяха по-строги правила относно присъствието на обвиняемите на последното заседание по делото, възможността на съда да налага по-строги мерки за неотклонение по време на въззивното производство и въвеждането на допълнителни гаранции под формата на мерки за контролиране на местонахождението на обвиняемите по време на съдебния процес, например чрез електронно наблюдение. Все още е твърде рано да се прецени резултатът от тези подобрения.

Властите съобщават, че законодателните промени не обхващат всички аспекти на установените проблеми, поради което за решаването на последните се обсъждат допълнителни мерки от организационен характер. По същество някои от проблемите се отнасят до остарели процедури,

¹³³ Един от тези проблеми е свързан с определени видове престъпления (корупция, изпиране на пари, компютърни престъпления), които много често са свързани с дейността на организирани престъпни групи, но при които е много трудно да се докаже прякото участие на членовете на групата. Друг проблем се отнася до улесняването на незаконната миграция, за което изглежда специализираната дирекция за борба с организираната престъпност не е получила изрични правомощия. Контрабандата на мигранти е доходоносна дейност, в която според сведенията са замесени български организирани престъпни групи.

¹³⁴ Последното се смята за сериозен проблем в България. Вж. препоръката в доклада по МСП от януари 2015 г. (СОМ(2015) 36, стр. 14).

ограничаващи използването на съвременни средства за комуникация между различните органи на съдебната власт и правоприлагащите органи. Така например, един от проблемите е свързан с процедурата, съгласно която Върховният касационен съд съобщава на прокуратурата за резултата от постановеното съдебно решение. По закон съдилищата са задължени да публикуват решенията си в интернет, като това се извършва незабавно. Същевременно обаче има различни правила, които предписват делото да бъде предадено обратно на първоинстанционния съд и последният да подготви документацията за привеждане на решението в изпълнение, както и да информира прокуратурата. Понастоящем този процес може да отнеме няколко дни, което оставя на осъдените престъпници време да се укрият¹³⁵. Други организационни въпроси, по които властите съобщават, че се дискутира, касаят комуникацията между прокуратурата и Министерство на правосъдието във връзка със започването на издирване, когато обвиняемите не са открити на посочения адрес, като според сведенията тази комуникация все още често се осъществява чрез физическа поща.

Наред с наличието на ефективни правила за обезпечаване на имуществото в съда, отнемането на облагите от престъпна дейност е друг много важен въпрос в наказателното производство, като във връзка с наказателното разследване от правоприлагащите органи се изисква да предприемат подходящи действия на ранен етап, за да се предотврати укриването на имущество от престъпника. Системата за отнемане на незаконно придобитото имущество се основава на закон от 2012 г., макар за делата, образувани преди влизането в сила на новия закон, да продължават да се прилагат предишните правила. С новия закон се предвижда отнемане на имуществото по гражданскоправен ред, което беше важна стъпка напред¹³⁶. Някои от останалите елементи на закона обаче изглежда представляват стъпка назад в сравнение с предишното законодателство. Що се отнася до вече постигнатото в сферата на отнемането на имущество през 2015 г., КОНПИ е докладвала за нарастване на броя на делата, довели до отнемане, макар да има тенденция за намаляване на засегнатите суми, с изключение на един-единствен случай, за който се очаква да е свързан с имущество в много голям размер¹³⁷.

След като в системата са започнали да постъпват нови дела и е бил натрупан опит в прилагането на новите правила, КОНПИ е установила редица слабости в законодателството. На тази основа тя е подготвила набор от конкретни предложения за изменение на закона, които са били внесени в Народното събрание. Предложените промени се отнасят, наред с другото, до прага за образуване на производство от КОНПИ¹³⁸, тежестта на доказване¹³⁹ и задължението на

¹³⁵ Последните изменения на процесуалния кодекс предвиждат, че ответникът трябва да присъства на последното заседание пред първоинстанционния или апелативния съд, което позволява незабавното му задържане в случай на осъдителна присъда. Подобни разпоредби бяха предложени и за Върховния касационен съд, но бяха отхвърлени от законодателя, поради което решенията продължават да се произнасят в отсъствието на обвиняемия.

¹³⁶ Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество обаче съобщава, че тази концепция не винаги се разбира правилно от съдилищата и че са установени случаи, при които съдилищата са освободили имущество, замразено съгласно разпоредбите за отнемане по гражданскоправен ред, поради оправдателна присъда в наказателно производство. Това изглежда е въпрос, по който би било оправдано да се проведат допълнителни дейности за повишаване на осведомеността в съдебната система. (среща с Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество; декември 2015 г.)

¹³⁷ Общият размер на отнетото имущество е спаднал от приблизително 6,5 милиона евро през 2014 г. на по-малко от 3 милиона евро през 2015 г. Според сведенията споменатият единичен случай обаче би могъл да доведе до отнемането на няколко стотици милиона евро (среща с КОНПИ; София, 4 декември 2015 г.).

¹³⁸ В закона от 2012 г. прагът за изискваното несъответствие в имуществото беше увеличен на 125 000 евро, което е доста голяма сума за българските условия.

¹³⁹ Съгласно настоящия закон тежестта на доказване се носи винаги от държавните органи, дори в случаи на много тежка организирана престъпност и липса на надлежно подадена данъчна декларация.

КОНПИ да разследва по-древни случаи¹⁴⁰. Остава да се види дали този проект за изменения ще бъде приет от законодателя.

¹⁴⁰ КОНПИ съобщава, че е затрупана с голям брой съвсем дребни наказателни дела, с които я сезира прокуратурата. Според действащия закон няма праг, под който комисията може да реши да не разследва случая.