



Брюксел, 28.1.2015 г.  
COM(2015) 36 final

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

{SWD(2015) 9 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г.<sup>1</sup> Беше постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия в ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Оттогава в докладите по МСП се проследява напредъкът, постигнат от България, като тяхната цел е усилията на българските власти да станат целенасочени посредством специфични препоръки.

Механизмът за сътрудничество и проверка изигра важна роля за укрепването на върховенството на закона в България като ключов аспект на европейската интеграция. Мониторингът от страна на Комисията и сътрудничеството с българските власти за насърчаване на реформите оказва конкретно въздействие върху темповете и мащаба на реформите. Заключениеята на Комисията и методологията на МСП неизменно получаваха силна подкрепа от страна на Съвета<sup>2</sup> и се радваха на сътрудничество и принос от страна на много държави членки.

В настоящия доклад се обобщават предприетите през изминалата година мерки и се отправят препоръки за следващите стъпки. Той изготвен вследствие на внимателен анализ от страна на Комисията и се основава на информация от българските власти, гражданското общество и други заинтересовани страни. Комисията можа да разчита на конкретна подкрепа на експерти от органите на съдебната власт на други държави членки, за да предостави гледната точка на работещите в сферата.

Политическата несигурност през изминалата година в България не предполагаше наличието на стабилна платформа за действие. В този доклад се посочват редица области, за които беше признато съществуването на проблеми и за които започват да се намират решения. Те трябва да се утвърдят, за да се демонстрира, че промените са устойчиви. България може да направи повече, за да събира (и публикува) данни за съдебната власт и правоохранителните органи.

Мащабът на предизвикателството се илюстрира от общественото мнение в самата България. Според проучване на Евробарометър, извършено през есента на 2014 г., в българското общество съществува широк консенсус за това, че съдебната реформа, борбата срещу корупцията и справянето с организираната престъпност са големи проблеми за България. Резултатите показаха също наличието на безпокойство сред българите, че положението се е влошило, макар и с надеждата, че тази тенденция може да се обърне и със силна подкрепа за ролята на ЕС за решаването на тези въпроси и за това действията от страна на ЕС да продължат, докато България достигне сравним с други държави членки стандарт<sup>3</sup>. Тези нагласи подчертават, че продължаването на реформите е от решаващо значение за качеството на живот на гражданите, както поради въздействието на корупцията и организираната престъпност върху икономиката

---

<sup>1</sup> Заключение на Съвета, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията 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, 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570 final).

<sup>2</sup> Заключение на Съвета относно предишни доклади: [http://ec.europa.eu/cvm/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm).

<sup>3</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 406.

на България, така и поради важното значение на върховенството на закона за съществуването на функциониращо и свободно общество.

Механизмът за сътрудничество и проверка е създаден с цел наблюдение на тенденциите в по-дългосрочен план, а не толкова да се установи положението в определен момент. Въпреки това настоящият доклад цели да вземе предвид перспективите, които даде правителството, поело управлението през ноември 2014 г., и да установи някои ключови ориентири, които могат да осветлят напредъка на тези политики в бъдеще. По този начин Комисията се надява, че настоящият доклад ще спомогне за изграждането на нов консенсус, за да се ускорят реформите в България. Взети заедно, препоръките, изложени в настоящия доклад, заделените по предназначение средства на ЕС и ангажиментът, поет от други държави членки<sup>4</sup>, показват готовността на ЕС да подкрепи подновяването на усилията.

## **2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ**

### **2.1 Реформа на съдебната власт**

*Независимост, отчетност и етика на съдебната власт*

Висшият съдебен съвет (ВСС) разполага с широки правомощия за управление и организиране на българската съдебна система. В доклада по МСП от 2014 г. се отбелязва, че въпреки някои важни стъпки за реформа на управлението си, „ВСС не се възприема масово като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо изпълнителната и законодателната власт“<sup>5</sup>. Работата на ВСС през 2014 г. продължи да бъде предмет на полемика, с множество случаи на нередности във връзка с назначенията, освобождаванията от длъжност или контрола на прилагането от съдилищата на системата за разпределяне на делата на случаен принцип. Освен това с течение на времето между ВСС и неговия Граждански съвет, създаден, за да представлява гражданското общество, се настани атмосфера на напрежение, поради твърдения от страна на представителите на гражданското общество, че техните гледни точки не се вземат предвид по подходящ начин. В резултат на това няколко организации, сред които най-голямата — Съюзът на съдиите в България, напуснаха Гражданския съвет. Вероятно отчасти в отговор на това ВСС разработи своята комуникационна стратегия и предприе допълнителни стъпки по отношение на прозрачността<sup>6</sup>.

Един от свързаните с независимостта въпроси, повдигнат от заинтересованите страни, е управлението на двете подразделения на съдебната власт от самите магистрати. Различните държави членки са установили различна степен на самостоятелност за съдиите и прокурорите в рамките на съдебните съвети. Това се превърна в дискуссионен въпрос в България, като се чува редица гласове за създаването на отделни колегии към ВСС, които да вземат решенията за кариерното развитие и дисциплинарната отговорност по отношение на съдиите и на прокурорите, а въпросите от хоризонтално

<sup>4</sup> Някои държави членки предоставят техническа помощ на България в свързани с МСП области.

<sup>5</sup> COM(2014) 36 final, стр. 3.

<sup>6</sup> Технически доклад, раздел 2.1.

естество да се разглеждат на пленарно заседание. Основната причина за тези предложения е различните организационни структури и функции на съдиите и прокурорите, но също така обстоятелството, че вземането на решения относно назначенията и дисциплинарните въпроси би могло да се използва от едната група във ВСС за упражняване на натиск върху другата.

Тази идея за промяна в структурата на ВСС беше възприета в новото предложение за стратегия за съдебна реформа, прието от българското правителство и Народното събрание<sup>7</sup>. ВСС, без напълно да се противопоставя на промяната, изрази съмнения във връзка с нейната осъществимост, тъй като смята, че тя изисква промяна на Конституцията и не може да бъде въведена чрез законодателно изменение на Закона за съдебната власт. Освен това стратегията за реформа засяга по-глобални въпроси, като избора на членовете на ВСС. В предишни доклади по МСП вече бяха направени препоръки, които ще важат за следващите избори на членовете на ВСС, за увеличаване на прозрачността и спазване на етичните норми при процедурата на избор, включително чрез прилагане на принципа „един съдия — един глас“ за квотата на съдебната власт от членове на Висшия съдебен съвет<sup>8</sup>. В новата стратегия се поставя също въпросът за ограничаване на правомощията на председателите на съдилищата, повдигнат в миналото като важен въпрос за осигуряване на независимостта на отделните съдии.

Значението на по-голямата прозрачност и обективност при назначенията в съдебната власт е постоянна тема в докладите по МСП<sup>9</sup>. Въпреки че някои от острите противоречия, наблюдавани през 2012—2013 г., бяха избегнати през 2014 г., въпросът за назначенията на висши длъжности в съдебната система остава проблематичен. По-специално, изборът на председателя на Висшия касационен съд (ВКС) беше отложен на няколко пъти, въпреки наличието на кандидати за поста с подходящи качества — с натрупан солиден опит в самия ВКС, в атмосфера на разногласия за системата на гласуване. Назначенията на административните ръководители на други съдилища бяха придружени със съмнения относно откритостта на процедурата за избор и основаността ѝ на заслугите и способностите на кандидатите. Освен това на въпросите, отправени към ВСС от неправителствени организации във връзка с етичните качества на някои от кандидатите изглежда не винаги е било отговорено, въпреки че ВСС извършва официална проверка на професионалната етика на всички кандидати, което съставлява важна част от процедурата, тъй като тя може да доведе до отрицателно становище. Бяха въведени някои процедурни подобрения, които биха могли да доведат до по-голяма прозрачност на процедурите, например по-специално въвеждането на възможност за съдиите от ВКС да организират изслушване на кандидатите за председател на съда. Тези нови процедурни възможности могат от една страна да подобрят надеждността на назначенията и от друга да повишат съпричастността на редовите съдии към процеса.

Ключов фактор за насърчаване на спазването на етичните норми и ефикасността на съдебната власт винаги е бил Инспекторатът към ВСС. В доклада по МСП от януари

---

<sup>7</sup> От получените сведения обаче става ясно, че тази възможност е поставена под съмнение при обсъждане в Народното събрание на 21 януари 2015 г.

<sup>8</sup> СОМ(2012) 411 final, стр. 12.

<sup>9</sup> Вж. напр. СОМ(2012) 411 final, стр. 7 и СОМ(2014) 36 final, стр. 11.

2014 г.<sup>10</sup> се посочваше, че изборът на главен инспектор, след като дълго време постът беше вакантен, е тест за надеждност. До този момент изборът все още не се е състоял. Процедурата през пролетта на 2014 г. привлече кандидати, които изглеждаха с подходящите квалификации за длъжността, но продължителността на процеса доведе до това, че Народното събрание не стигна до етапа на гласуване. В резултат на това Инспекторатът остана без силното независимо ръководство, предвидено в Конституцията. Това ще продължи да бъде важен тест през 2015 г. за способността на българските институции да правят прозрачни и основани на заслугите назначения на висши длъжности в съдебната власт<sup>11</sup>.

Друга препоръка от доклада от 2014 г.<sup>12</sup> беше извършването на обстоен и независим анализ на системата за разпределяне на делата на случаен принцип, за да се гарантира, че тя е сигурна и че административните ръководители на съдилищата поемат цялата отговорност за всяко решение да не се използва случайното разпределение. ВСС предприе някои стъпки за анализиране на потенциалните слабости и състави планове за модернизиране на системата в контекста на по-дългосрочния проект за електронно правосъдие. Разпределението може да се следи централно, с което се улеснява извършването на проверки. Това временно решение обаче не дава признаци да е подобрило сигурността. По конкретните недостатъци, установени при одита от март 2013 г. на Върховния административен съд и Софийски градски съд, не бяха предприети последващи действия. В резултат на това през есента на 2014 г. се разрази поредица от скандали, свързани с разпределението на делата в Софийски градски съд<sup>13</sup>. Тези проблеми не бяха забелязани от ВСС, а трябваше въпросът да бъде повдигнат от външни лица.

Въпреки че е жалко натрупването на закъснения при подготовката на по-дългосрочно решение, по-важно е как се реагира на доказателствата за нарушения. Реакцията на ВСС през есента на 2014 г. показва, че това не е приоритетен въпрос за него, въпреки потенциално извършените престъпления и дисциплинарни нарушения. Най-вероятно репутацията на съдебната власт в България ще продължи да бъде уронвана до въвеждането на напълно сигурна система. Използването на външни експерти в областта на сигурността на информационните технологии с цел изпитване на новата система ще спомогне да се даде увереност, че това е стъпка в правилната посока<sup>14</sup>.

### *Стратегии за реформа на съдебната система*

Министерството на правосъдието предприе стъпки първоначално с пътната карта за изпълнение на препоръките от доклада по МСП от 2014 г. (въпреки че етапът, до който е достигнало, и неговите срокове следва да се изяснят) и след това през есента с

---

<sup>10</sup> СОМ(2014) 36 final, стр. 4.

<sup>11</sup> Народното събрание започна отначало процедурата с краен срок за издигане на кандидатури 30 януари 2015 г.

<sup>12</sup> Вж. препоръката на стр. 11 от СОМ(2014) 36 final.

<sup>13</sup> По-специално във връзка с разпределението на производствата по несъстоятелност по две емблематични дела. Вж. Технически доклад, раздел 4.1.

<sup>14</sup> Би могло да се очаква това да бъде подходяща област за предоставяне на подкрепа чрез средства на ЕС.

представянето на дългоочакваната стратегия за съдебна реформа<sup>15</sup>. Този обстоен документ ще замени стратегията от 2010 г., която беше само частично изпълнена. Стратегията беше приета с решение на Министерски съвет от 17 декември 2014 г. и получи широка подкрепа от Народното събрание на 21 януари 2015 г.<sup>16</sup>

Търсено е постигането на консенсус и съпричастност чрез насърчаване на дебата по текста<sup>17</sup>. Главният прокурор и ВСС реагираха обстойно. Текстът включва много елементи, за които настояваха гражданското общество и професионалните организации<sup>18</sup>, а всъщност и редица въпроси, поставени от предходни доклади по МСП. Целите на стратегията са осигуряване на доброто управление на съдебните органи и подобряване на аспектите, свързани с човешките ресурси, а също в по-широк план — модернизиране на наказателноправната политика и подобряване на защитата на основните права. Със стратегията се внесе известна яснота и спешност в дебата относно съдебната реформа, като сега тя ще трябва да бъде осъществена на практика чрез изпълнението ѝ.

По отношение на прокуратурата е налице значителен напредък с изпълнението на плана за действие, представен от главния прокурор през 2013 г. Отчасти продиктувани от стратегията за съдебна реформа, през ноември 2014 г. главният прокурор също направи нови предложения за децентрализация на прокуратурата и предоставяне на допълнителни гаранции за ненамеса в работата на прокурорите<sup>19</sup>.

Работата по новия Наказателен кодекс напредна, но все още няма консенсус по въпроса. Експерти и практикуващи юристи изразиха разнородни мнения относно това дали е необходимо пълно пренаписване или само изменения, както и относно цялостната логика. Понастоящем намерението изглежда е да се следва двупистов подход, като първият етап е бързото изменение на части от Наказателния кодекс (и евентуално от Наказателно-процесуалния кодекс) по някои по-неотложни въпроси, включително разпоредбите, свързани с борбата срещу корупцията и организираната престъпност. На втори етап и въз основа на обстойна оценка на въздействието и обществена консултация ще бъде установено дали има нужда от нов Наказателен кодекс. Това би могло да бъде част от по-широко обсъждане на бъдещите наказателни политики, за което е нужно време за постигането на консенсус<sup>20</sup>.

### *Ефикасност на съдебната система*

---

<sup>15</sup> Тя може да бъде намерена на уебсайта на Министерството на правосъдието (на български език): <http://mjs.bg/107/>

<sup>16</sup> Изглежда, че някои елементи от стратегията са били поставени под въпрос в парламента.

<sup>17</sup> През мандата на временното правителство текстът беше представен като проект през октомври 2014 г.

<sup>18</sup> Вж. най-вече горепосочените предложения за разделяне на ВСС на колегии за решенията относно назначенията и дисциплинарните въпроси.

<sup>19</sup> Конкретните предложения, представени от главния прокурор, които имат за цел създаването на по-децентрализирана прокуратура, действаща при по-голяма прозрачност и отчетност, биха могли да се разглеждат също в контекста на по-широкообхватните промени в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт.

<sup>20</sup> Подготвителната работа, която в тази област е в ход от 2009 г., следва да съставлява изобилен източник на аналитичен принос.

В рамките на ВСС продължи работата по методиката за оценка на натовареността на магистратите и съдебните органи<sup>21</sup>. Една от целите е да се установят правила за измерване и разпределяне на натовареността, като се вземат предвид сложността и мащаба на делата. Понастоящем разликите в натовареността се смятат за съществена причина за неефикасност на системата. Всички районни съдилища ще бъдат преразгледани, като се отчитат социално-икономическите и демографските фактори и необходимостта от гарантиране на достъп до правосъдие, с цел да се представи предложение за нова съдебна карта на районните съдилища преди края на 2015 г. Вече бяха предприети конкретни стъпки за рационализиране на военните съдилища. Надеждната методика ще представлява подходяща основа за оценка на това дали е оправдано да се закрийт съдилищата с много ниска натовареност (или да се въведе система на „мобилни съдилища“), като се преразпределят ресурси към други свръхнатоварени съдилища. Работата по по-мощна реформа на съдебната карта вероятно ще отнеме повече време, по-специално тъй като ВСС ще трябва да се координира с по-широк кръг заинтересовани страни<sup>22</sup>, дори ако окончателното решение се взема от ВСС.

По отношение на управлението на човешките ресурси в по-широк смисъл системите за оценка и повишаване, както и качеството на обучението, са ключови фактори. В тази област правителствената стратегия за съдебна реформа очертава някои елементи, които могат да доведат до бъдещи подобрения. Националният институт на правосъдието продължава да развива своя набор от обучения за съдиите<sup>23</sup>.

Дисциплинарните действия са друга област, изтъкната в докладите по МСП. Сред проблемите са липсата на последователност (и на ясни стандарти за постигането ѝ), с голям процент съдебни решения, които биват отменени на втора инстанция. Наскоро ВСС предприе някои мерки, включително общи насоки в тази област, въпреки че тези мерки не изглеждат да се основават на ясен анализ на слабостите. Твърде рано е да се каже дали предприетите мерки ще бъдат достатъчни, за да се избегне трайна полемика във връзка с дисциплинарните производства в бъдеще.

Друг въпрос, за решаването на който призовавах докладите по МСП, е ефективното изпълнение на съдебните решения, и по-специално проблемът с осъдените престъпници, които успяха да се изплъзнат от правосъдието и да се укрият. Част от работата беше свършена и последваха някои управленски мерки чрез междуведомствен план за действие за 2014 г. В реакцията на властите обаче продължава да личи липсата на убеденост. Въпросът не беше разгледан обстойно, така че е трудно да се прецени доколко еднократните мерки (като например използването на електронно наблюдение) ще запълнят празнотите<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Отчасти в отговор на препоръките от доклада по МСП (вж. напр. COM(2014) 36 final, стр. 12) аналитичната работа, която понастоящем се извършва в рамките на ВСС, също би могла допълнително да подобри основата за оценяване, например чрез по-добро отчитане на натовареността и разработване на по-ясна основа за редовно оценяване на магистратите.

<sup>22</sup> Има последствия за териториалната организация на други публични органи.

<sup>23</sup> Технически доклад, раздел 4.2.

<sup>24</sup> Вж. Технически доклад, раздел 6.2.

## 2.2 Корупция

Корупцията продължава да бъде сериозен проблем в България. В неотдавнашно проучване на Евробарометър почти всички отговорили отбелязват корупцията (97 %) като голям проблем<sup>25</sup>.

Дългогодишна препоръка на докладите по МСП е България да преразгледа и актуализира националната си стратегия за противодействие на корупцията<sup>26</sup>. Първите неофициални резултати от неотдавнашна оценка на въздействието на българската стратегия за противодействие на корупцията през последните години, извършена от българските власти, може да се разглежда като важен принос за безпристрастната оценка на недостатъците на стратегията. Те включват подхода „на парче“, недостатъчното използване на оценките на риска и липсата на мониторинг и оценка. Въпреки че ведомствените инспекторати развиха практики за по-ефикасен контрол, липсата на централизирана структура и на общи целеви показатели води до това различните ведомствени инспекторати да действат по некоординиран начин. Изглежда, че в договореностите на местно равнище има големи пропуски. Що се отнася до структурата, която България определи да извършва анализ на риска (БОРКОР), не изглежда тя да е постигнала резултати, пропорционални на направените разходи, и във всеки случай може да се смята, че тя е източник единствено на аналитичен принос. Този орган няма за цел да предоставя политически насоки<sup>27</sup>.

Такава оценка на недостатъците на настоящата система за противодействие на корупцията може да бъде отправна точка за дългоочакваната реформа. Консултирането с всички заинтересовани страни би позволило опитът да бъде взет предвид и те да се почувстват съпричастни към инициативата. Гражданското общество натрупа полезен опит в областта на противодействието на корупцията, който следва да се използва пълноценно.

В повечето случаи превантивните мерки изглежда са в своя начален стадий на развитие. В определени области бяха извлечени някои поуки<sup>28</sup>, но те са резултат от откъслечни усилия. По всичко личи, че не съществува структура за обмен на най-добри практики или за популяризиране на постигнатите успехи. Публичната администрация не разполага с цялостна система за задължителен мониторинг на действията за борба срещу корупцията и докладването на централно равнище.

Както е посочено в поредицата от доклади по МСП, обществените поръчки са високорискова зона по отношение на корупцията. Системите за проверка на процедурите могат да бъдат консолидирани в съответствие с неотдавнашната стратегия

<sup>25</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 406.

<sup>26</sup> Също така в доклада на ЕС за борбата с корупцията от 2014 г. се подчертават множеството предизвикателства пред България (СОМ(2014) 38 final). Корупцията (както и независимостта на съдебната власт) са посочени като предизвикателства за България и в специфичните за отделните държави препоръки за 2014 г. в контекста на европейския семестър за координация на икономическите политики. (ОВ С 247, 29.7.2014 г., стр. 7).

<sup>27</sup> СОМ(2014) 36 final, стр. 8. Технически доклад, раздел 5.4.

<sup>28</sup> Като например да се избягва практиката митническите и граничните служители да работят с пари в брой или ротацията на персонала.



за развитие на сектора обществени поръчки в България, която беше разработена в отговор на препоръките на службите на Комисията.

По отношение на конфликта на интереси и незаконното обогатяване Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) очаква законодателни промени, както и издигането на кандидатури на управленско ниво. И двете са важни за ефективното функциониране на тази комисия<sup>29</sup> и принудителната оставка на бившия председател след уличаването му в търговия с влияние<sup>30</sup> предполага относително спешната нужда комисията отново да стъпи на здрава основа. Тези решения обаче не бяха взети през цялата 2014 г. Това влиза в правомощията на Народното събрание и поради забавянето има опасност да нарасне впечатлението, че решенията, при които водещи трябва да бъдат съображенията от етичен характер, се вземат на политическа основа. По отношение на предотвратяването на корупцията декларациите за имотното състояние, подавани от държавните служители, могат да се използват по по-подходящ начин с цел установяване на рисковите области и на възможните случаи на незаконно обогатяване.

Ефективното наказателно преследване и издаването на окончателни присъди са от основно значение за надеждността на всяка стратегия за противодействие на корупцията. До този момент има много малко окончателни присъди по дела, свързани с корупция в големи размери, въпреки мащаба на проблема<sup>31</sup>. Положителни стъпки бяха предприети в Главна прокуратура за отдаване на приоритет на случаите на корупция, като се наблюдава увеличаване на броя на образуваните дела и на скоростта, с която се разглеждат. Някои от тези дела се отнасят до лица, заемащи висши длъжности. Както в случая с организираната престъпност, следенето на развитието на делата за корупция в съдилищата е от съществено значение, за да се установи кои аспекти от съдебната практика се поддават на манипулиране с цел забавяне на хода на правосъдието. Изглежда, че понякога делата престояват значителен период от време в съдилищата, преди да бъдат върнати на прокуратурата с кратък срок за извършване на допълнителни действия.

Прокуратурата създаде малка специализирана структура с персонал от прокурори и следователи от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), чиято задача е по-ефективното разследване на корупцията в публичната администрация. Досега дейността на звеното беше предимно насочена към случаи на корупция на местно равнище, които не могат да бъдат разгледани на място, предвид на съществуващите местни връзки и натиск. Моделът на специализираните структури за борба срещу корупцията изглежда постига известни начални резултати, но действителният тест ще бъдат повече дела за корупция на високо ниво и развитието на оперативния капацитет. Ще бъде важно също така структурните промени в ДАНС да не намалят ефективността на работата в тази област.

Изглежда другият проблем се корени в недостатъците на разпоредбите в Наказателния кодекс за борба срещу корупцията, и по-специално „корупцията на високо равнище“,

---

<sup>29</sup> Технически доклад, раздел 5.4.

<sup>30</sup> По този случай е започнало наказателно производство.

<sup>31</sup> В доклада за дейността на ДАНС за 2014 г. беше отбелязана много по-наситена дейност във връзка с организираната престъпност, отколкото в сферата на противодействието на корупцията.

търговията с влияние и разграничаването на активен и пасивен подкуп. Явно е налице остра нужда от осъвременяване на кодекса в тази област, за който бързо законодателно изменение би било от полза, успоредно с по-широко обсъждане на наказателната политика и приемането на нов кодекс.

### 2.3 Организирана престъпност

Организираната престъпност продължава да бъде проблем в България. Това се признава в обществените нагласи<sup>32</sup>, а неотдавнашните знакови случаи на публична стрелба и убийството на свидетел бяха ясно напомняне за сериозността на положението. Въпреки че броят на образуваните от прокуратурата дела изглежда е нараснал значително през 2014 г., броят на окончателно приключилите дела остава малък<sup>33</sup>. Органите, работещи в тази област, докладваха на Комисията загрижеността си във връзка с натиска, упражняван на местно равнище, който пречи на ефективното разследване на престъпленията и корупцията. Сплашването на свидетели продължава да бъде сериозен проблем и може да има начини за насърчаване на свидетелите да приемат по-лесно програмите за защита на свидетелите<sup>34</sup>.

Специализираната прокуратура и съд, създадени преди две години бавно започват да дават някакви резултати, с малко окончателни присъди и ограничени данни за по-бързи производства. Но тяхната дейност продължава да бъде възпрепятствана от прекалено общото разпределение на функциите и твърде формалистичните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс. През ноември главният прокурор направи предложения за решаване на някои от тези проблеми.

Въпреки значителните усилия, които се полагат, отнемането на имущество и конфискацията все още не изглеждат достатъчно добре насочени срещу организираните престъпни групи. Обезпечителните мерки върху имущество се налагат от прокуратурата в неотложни случаи и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество се уведомява за това. Тази комисия продължава да постига значителни резултати въпреки обременяващата нормативна уредба. В последния доклад по МСП във връзка с новата правна уредба за отнемането на имущество<sup>35</sup> се поставят редица въпроси, които засега остават нерешени.

Министерството на вътрешните работи разполага със собствен капацитет за криминалистични, ДНК, балистични и графологични експертизи, но другите области на експертни знания налагат използването на акредитирани към съдилищата експерти, което повдига въпроси във връзка с наличността, компетентността, разноските и евентуално безпристрастността им. България не разполага с бюро от експерти или подобен механизъм. Наблюдатели повдигнаха този въпрос като една от възможните причини за неуспеха на хода на делата в съда<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Тя се възприема като голям проблем от 96 % от български гражданин, отговорили на неотдавнашно експресно проучване на Евробарометър № 406.

<sup>33</sup> Технически доклад, раздел 6.1.

<sup>34</sup> В неотдавнашния случай на убийството на свидетел по знаково дело свидетелят е отказал да участва в програма за защита на свидетелите.

<sup>35</sup> СОМ(2014) 35 final, стр. 10.

<sup>36</sup> Технически доклад, раздел 6.1.

Новото българско правителство обяви намерението си да извади разследването на организираната престъпност от мандата на ДАНС, като отмени спорното сливане на бившата дирекция на полицията за борба с организираната престъпност (ГДБОП) с ДАНС през 2013 г.<sup>37</sup> Предишната реформа в тази област доведе до прекъсване от няколко месеца на оперативната работа по делата за организирана престъпност, включително на сътрудничеството със службите по сигурността на други държави членки. Изразено беше опасение, че нова реорганизация на службите, отговарящи за разследването на организираната престъпност, носи риска от подобно прекъсване, но правителството даде да се разбере, че е наясно с този риск и че ще предприеме мерки за улесняване на прехода.

### **3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

От последния доклад на Комисията през януари 2014 г. напредъкът във връзка със справянето със съдебната реформа и постигането на конкретни резултати по отношение на корупцията и организираната престъпност е бавен. Фактът, че през периода, обхванат от настоящия доклад, се изредиха три различни правителства и липсата на работещ парламент, определено допринесоха за недостатъчната решителност за реформи. Все пак в основата на предприемането на реформи е да се признае наличието на проблеми и да се определят мерките за тяхното решаване. Настоящото правителство предприе важна стъпка, като прие стратегия за съдебна реформа с впечатляващо ниво на прецизност. Налице са също така признаци, че предстоящият анализ на съществуващите мерки за противодействие на корупцията ще бъде полезен при обсъждането на бъдещата стратегия. Като следваща фаза би следвало да се покаже, че реформата е истински политически приоритет, като се реализира напредък по вече установените рамки, постигне се консенсус и се установят конкретни действия с конкретни етапи, а след това се гарантира изпълнението им. За тази цел ще бъдат необходими по-нататъшна промяна на политическата култура и действително чувство, че тези въпроси са на челно място в дневния ред.

В някои от ключовите институции продължават да се осъществяват управленски промени, които следва да бъдат в подкрепа на усилията за извършване на реформи чрез промяна на практика. Освен ускоряването на реформите в съответствие със стратегията, по-систематичното и професионално събиране на данни и по-голямата прозрачност при пускането на информацията в публичното пространство също биха допринесли за изграждане на доверие в професионализма и заангажираността на властите.

Надеждността на напредъка ще зависи и от реакцията по отношение на конкретни спорни въпроси и постигането на напредък по конкретни дела. В миналите доклади по МСП се отбелязва, че общественият скептицизъм относно реформите се подхранва от полемиката в области като прозрачността и заслугите при назначенията в съдебната власт или реакцията на нарушения като укриването на осъдени престъпници или очевидни злоупотреби при разпределянето на делата на случаен принцип. Реакциите на българските власти в такива случаи продължават да бъдат неубедителни, което

---

<sup>37</sup> COM(2014) 35 final, стр. 10.

подхранва съмненията относно независимостта на съдебната власт. Факт е обаче, че броят на окончателните съдебни решения за корупция на високо равнище и по дела, свързани с организираната престъпност, е много малък. Тези слабости, с които се характеризират ключовите мерки за промяна, също са в основата на скептицизма на българите по отношение на досега извършените реформи, както се вижда от проучванията на общественото мнение<sup>38</sup>.

Комисията приканва България да предприеме действия в следните области:

### *1. Независимост, отчетност и етика на съдебната власт*

Стратегията за съдебна реформа включва много предложения, насочени към преодоляване на слабостите в тази област. Такива мерки трябва да бъдат прилагани с ясното съзнание, че надеждността на системата зависи от това органите да демонстрират максимална обективност и да гарантират, че по отношение на нарушенията се предприемат сериозни действия.

- Продължаване на реформата на организацията на ВСС, с участието на професионалните организации и други заинтересовани страни, включително с перспективата за процедурите за провеждане на следващите избори за членове на ВСС, които да доведат до сформирани в дъхващ доверие ВСС.
- Прилагане на обективни стандарти за заслуги, професионална етика и прозрачност при назначенията в съдебната власт, включително на висши длъжности, и своевременно извършване на тези назначения. Въпросите, свързани с професионалната етика, са от особено значение и лицата, които отговарят за назначенията, трябва да покажат, че всички въпроси се проследяват.
- Бързо решаване на безизходното положение във връзка с кандидатурите за поста на главен инспектор.
- Бързо подобряване на сигурността на системата за разпределяне на делата на случаен принцип и ускоряване на текущата работа по нейното модернизиране. Извършване на щателни и безпристрастни разследвания на всички случаи, в които съществуват подозрения за възможно манипулиране на системата.

### *2. Реформа на съдебната система*

Стратегията за съдебна реформа представлява солидна основа за бъдещи действия и дебатът, който тя предизвиква, позволи на органи като главния прокурор да дадат конструктивен отговор.

- Изпълнение на новата съдебна стратегия, приета от правителството, както и на разработените идеи, предложени от прокуратурата.
- Справяне с проблематичните разпоредби в Наказателния кодекс, които спешно се нуждаят от подобрение, за да се засили борбата срещу корупцията и организираната престъпност.
- Постигане на съгласие относно подробен график за обсъждане в по-дългосрочен план на основните цели на новия Наказателен кодекс.

### *3. Ефикасност на съдебната система*

---

<sup>38</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 406.

Висшият съдебен съвет предприе някои важни управленски мерки, които понастоящем трябва да дадат резултати.

- Финализиране на методиката за оценка на натовареността магистратите и съдилищата и организиране на консултации с всички основни заинтересовани страни, за да се създаде обективна основа за реформа на съдебната карта (ако е необходимо, разделяне на съдебната карта от картите на географско разположение на другите публични органи).
- Въвеждане на ясни процедури и стандарти за санкциите, за да се гарантират последователни решения в дисциплинарните производства.
- Предприемане на действия за затваряне на „вратичките“ в ефективното изпълнение на съдебните решения, като възможността за укриване, за да се избегне изпълнението на присъди с лишаване от свобода, или неприлагането на финансовите наказания, наложени от съда.
- Отбелязване на конкретен напредък в областта на електронното правосъдие като средство за подобряване на съдебния процес.

#### *4. Корупция*

Предстоящата оценка на стратегията на България за противодействие на корупцията следва да предостави полезен анализ на предизвикателствата, пред които е изправена България. Той може да помогне както при изработването на нова стратегия, така и за предприемането на конкретни стъпки, за да започне решаването на проблемите, по отношение както на превенцията, така и на ефективното наказателно преследване.

- Предоставянето на една-единствена институция на правомощията и самостоятелността, необходими за координирането и контролирането на изпълнението на дейностите по противодействие на корупцията. Създаване на единни минимални стандарти за общественния сектор във връзка с контролните органи, оценката на риска и задължението за отчетане.
- Изработване на стабилна национална стратегия за противодействие на корупцията, като се започне с публикуването на анализа на недостатъците на настоящата стратегия.
- Предприемане на решителни последващи действия във връзка със стратегията за развитие на сектора обществени поръчки, приета през юли 2014 г.
- Приключване на процедурите за издигане на кандидатури за оставащите членове на КПУКИ и на законодателните промени в областта на конфликта на интереси.
- Извършване на оценка на това как системата за деклариране на имотното състояние да бъде използвана по по-подходящ начин (като например за целенасочени проверки чрез оценка на риска).
- Укрепване на капацитета на прокуратурата за преследване на случаите на корупция на високо равнище.
- Следене на напредъка по делата за корупция на високо равнище и определяне и предприемане на мерки, за да се избегне използването на процесуалните „вратички“ за забавяне на процеса на правораздаване.

#### *5. Организирана престъпност*

Известен факт е, че големият брой нерешени случаи и малкото примери за постигнат напредък хвърлят сянка върху действията за справяне с организираната престъпност и повишаване на професионализма на правоприлагащите органи в тази област.

- Създаване на необходимите условия, за да могат специализираният съд по дела, свързани с организираната престъпност, и прокуратурата към него да могат да съсредоточат усилията си върху знакови, сложни дела.
- Следене на напредъка по делата, свързани с организирана престъпност на високо равнище, и определяне и предприемане на мерки, за да се избегне използването на процесуалните „вратички“ за забавяне на процеса на правораздаване.
- Гарантиране на това, че са предприети необходимите предпазни мерки за предотвратяване на възможността високопоставени подсъдими да се укрият от правосъдието или да успеят да укрият придобита по престъпен начин собственост преди произнасянето на окончателното решение от съда, с ясно разпределение на отговорността за всякакви пропуски.
- Гарантиране на това, че всички промени в структурите, участващи в разследването на организираната престъпност се извършват по начин, който гарантира оперативната приемственост.