



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.2.2012 г.
COM(2012) 57 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият междинен доклад съдържа техническа актуализация на по-съществените промени, настъпили в България през последните шест месеца по механизма за сътрудничество и проверка (МСП)¹. Актуализацията се съсредоточава върху мерките, които са осъществени или предстои да бъдат осъществени, като същевременно се набелязват действия, които все още е необходимо да бъдат предприети.

Препоръките, съдържащи се в последният доклад за напредъка, приет от Комисията на 20 юли 2011 г., са отправната точка за оценката на постигнатия напредък спрямо показателите и за определяне на оставащите предизвикателства. През лятото на 2012 г. Комисията ще представи цялостна оценка на напредъка, постигнат от България по МСП от датата на нейното присъединяване.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ: ОБОБЩЕНИЕ НА ПРОМЕНИТЕ С ОГЛЕД НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА КОМИСИЯТА

Действията на България, предприети в отговор на препоръките на Комисията, съдържащи се в последния доклад, свидетелстват за следните основни промени. Започнаха да действат новите специализиран съд и прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност, Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, постигна значителни резултати, а новосъздадената Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси взе първите си решения. Освен това България предприе мерки за подобряване на съдебната практика, организацията на прокуратурата и сътрудничеството между съдебната власт, полицията и другите административни органи. През идните месеци се очакват по-нататъшни стъпки в съдебната реформа.

Развитието на ситуацията в България през последните месеци сочи необходимостта от по-засилени действия за изпълнение на препоръките на Комисията в редица области. Обсъжданият понастоящем в парламента закон за отнемане на имущество трябва да има възможно най-широко приложно поле и

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

арсенал от мерки и да се опира на силни институции, за да има действителен възпиращ ефект за организираната престъпност и корупцията по високите етажи. Все още не е предприет подробен анализ на пропуските в съдебната и следствената практика във важни дела, свързани с организирана престъпност и корупция. Все още не са налице промените, които се очакваха от прилагането на изменения Закон за съдебната власт, целящ прилагането на прозрачни и обективни процедури за назначаване, повишаване в длъжност и атестиране в съдебната система, както и отдаване на приоритет на съблюдаването на етичните норми. Необходимо е да се реформира процесът за избор на Висшия съдебен съвет с цел постигане на по-голяма прозрачност и съблюдаване на етичните норми, както и като важна стъпка към основна реформа на съдебната система. Вземите до този момент решения и постановените наказания по случаи, свързани с корупция по високите етажи, измами и организирана престъпност, които се разследват или които са на съдебна инстанция, все още не са довели до убедителните резултати, необходими за постигането на действителен възпиращ ефект.

Следователно през следващите месеци са необходими допълнителни усилия за постигането на убедителни резултати и като принос за цялостната оценка на напредъка, постигнат от България по МСП от датата на нейното присъединяване, която Комисията ще представи през лятото на 2012 г. Комисията ще продължи да оказва подкрепа на България за изпълнението на тази задача.

3. АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТНОСНО НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Реформа на съдебната власт

В последния си доклад по МСП и с цел България да изпълни целите, преследвани с новия Закон за съдебната власт, Комисията препоръча на страната да отбележи резултати при осъществяването на назначения и атестиране при зачитане на прозрачността, независимостта, етичното поведение и професионалните заслуги. Освен това Комисията препоръча на България да демонстрира резултати в последващите действия от дисциплинарен или наказателен характер в случаи на корупция или професионални нарушения в съдебната система и да осигури пълнен електронен достъп до постановените от съда присъди, както и да гарантира стриктно прилагане на принципа на разпределение на случаен принцип на съдебните дела.

След последния доклад на Комисията България започна да прилага изменените разпоредби на Закона за съдебната власт, които се отнасят до реформа на системата за назначаване, повишаване в длъжност и атестиране, както и усъвършенстване на първоначалното обучение на магистратите, и предприе стъпки за по-доброто управление на работното натоварване в съдебната система. През този период започна атестирането на съдии по новата система и бяха осъществени няколко назначения на висши постове. Бяха създадени местни комисии за професионална етика, които да дават своето становище относно съблюдаването на етичните норми от страна на магистрати, предложени за назначение, повишаване в длъжност или атестиране. Започнато

бе проучване за рационализиране на работното натоварване на магистратите и бяха приети правила за приеман изпит за Националния институт на правосъдието.

Назначаването и повишаването в длъжност на компетентни магистрати, съблюдаващи етичните норми, е важна част от съдебната реформа. От миналото лято насам редица назначения на висши магистрати, осъществени от Висшия съдебен съвет и парламента, повдигнаха множество въпроси по отношение на тяхната обективност, прозрачност и състоятелността на оценката на достойнствата и етичното поведение на кандидатите. Бяха изразени опасения и по отношение на процедурите за атестиране. В бъдеще при атестирането и повишаването в длъжност е необходимо да се демонстрира способността на системата да отразява правилно разликите в професионалните постижения и да отчита в пълна степен спазването на етичните норми.

Резултатите от борбата с корупцията в съдебната система са нееднозначни. При неотдавнашните назначения и атестиране Комисията по професионална етика към Висшия съдебен съвет и местните комисии по професионална етика все още не бяха в състояние да извършат задоволителен контрол на спазването на етичните норми. През 2011 г. в шест дела, свързани с корупция и служебна злоупотреба, съдът оправда шест магистрати. В момента текат дела срещу 28 магистрати в рамките на 27 наказателни производства. В 13 дела бяха постановени решения на първа или втора инстанция, като в 10 от тях има присъда, в това число 6 условни присъди.

Въпреки някои примери за добра практика, все още постановените от съда присъди не се публикуват систематично, а стандартите за публикуване не са уеднаквени. България съобщи за приемане от страна на Висшия съдебен съвет на насоки, целящи преодоляване на недостатъците при разпределянето на случаен принцип на съдебните дела.

За усъвършенстване на управлението, отчетността и ефикасността на съдебната система Комисията препоръча на България да предприеме по-нататъшни стъпки за реформиране из основи на съдебната система, по-специално чрез изготвянето и прилагането на предложения за реформа на Висшия съдебен съвет и прокуратурата.

След последния доклад на Комисията главният прокурор обяви някои инициативи, например организационни мерки, методологични насоки и софтуерни инструменти, насочени към насърчаване на по-нататъшната специализация в прокуратурата. Съществуват планове за разширяване на мандата на специализираните екипи за борба с измама със средства на ЕС, така че да бъдат обхванати и престъпления против държавния бюджет, като данъчните измами, както и за сформирани на съвместни екипи за случаи на корупция по високите етажи. Освен това главният прокурор създаде служба за криминологични изследвания и се очаква да бъде предоставен достъп до регистъра за специални разузнавателни средства на всички прокуратури. Все още предстои създаването на единна информационна система между прокуратурата, полицията и другите административни органи. Понастоящем се

обсъждат по-широкообхватни предложения за реформа на прокуратурата, предвидени за началото на 2012 г.

През последните месеци доверието във Висшия съдебен съвет като институция бе поставено под въпрос. След оставката на двама от неговите членове, подадена в знак на протест срещу действията на Съвета, през септември изборите за техни заместници бяха бойкотирани от редица съдилища. Това провокира обществен дебат за начините за увеличаване на професионалния капацитет и отчетността на Съвета. Този дебат относно реформата на условията и процедурите за избор на ВСС трябва бързо да се конкретизира, ако се цели реформите да бъдат осъществени преди края на мандата на сегашния Съвет през есента на 2012 г. Като основа за конкретните бъдещи предложения следва да послужат обсъжданията със съответните заинтересовани страни, предприети неотдавна от правосъдния министър. Междувременно могат да се предприемат конкретни стъпки за подобряване на отчетността на Висшия съдебен съвет, като например по-ранно публикуване на дневния ред на заседанията, систематично отваряне на заседанията на комисиите за обществеността или за наблюдатели от гражданското общество, както и предаване на живо в интернет на заседанията на Съвета.

За постигането на по-добри резултати по дела за корупция по високите етажи и организирана престъпност Комисията препоръча на България да анализира съдебната и следствената практика, да приеме и приложи подробни планове за действие и да коригира пропуските в сътрудничеството с международни експерти и гражданското общество.

След последния доклад на Комисията бяха предприети или подготвени редица действия, целящи да отговорят на опасенията на Комисията във връзка със съдебната и следствената практика. Сред тези действия са доклад на Върховния касационен съд за слабостите в съдебната дейност, работа на прокуратурата по изработването на насоки за анализ на оправдателните решения, както и междуинституционални споразумения между полицията и административните органи за контрол. Бяха осъществени редица програми за обучение на прокурори и полицейски следователи. Освен това бяха въведени изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, целящи намаляване на броя на делата, върнати от касационна инстанция, и беше създаден отдел, натоварен с установяването на непоследователна съдебна практика и подпомагането на Върховния касационен съд при тълкуване на закона.

Тези инициативи следва да бъдат допълнени от по-всеобхватен и систематичен анализ на слабостите в разследването, наказателното преследване и съдебното производство по дела от голям обществен интерес. Привличането на външен и независим експертен опит ще позволи предприетите мерки да черпят от най-добрите практики, а напредъкът да бъде измерван с обективни показатели.

Борба с организираната престъпност

За по-ефективна борба срещу организираната престъпност Комисията препоръча на България да предостави нужните средства на новите специализирани съд и прокуратура за дела, свързани с организираната

престъпност, да определи техния мандат и да продължи реформата в полицията.

От последния доклад на Комисията във важно дело за организирана престъпност срещу обвиняемите, които преди това бяха оправдани на първа инстанция, беше произнесена присъда на втора инстанция. Предстои да бъде взето окончателното решение от касационна инстанция. Във връзка със същото дело бяха изказани опасения относно липсата на ефективна защита на свидетелите. На съдебна инстанция са важни дела за тежка и организирана престъпност. През ноември и декември 2011 г. по други две дела за организирана престъпност бяха издадени решения на първа инстанция срещу редица обвиняеми. Напредъкът през последните месеци по други важни дела, свързани с организираната престъпност, беше ограничен. Все още е необходимо да се постигне по-нататъшно подобряване на следствената практика под формата на техники за разследване и събирането на доказателства с повече професионализъм при полицейските акции, по-кратки срокове на разследване и чрез постановяването на окончателни присъди.

В началото на януари 2012 г. започнаха да функционират новите специализирани съдилища на първа и втора инстанция за дела, свързани с организираната престъпност, както и свързаните с тях прокуратури. Въпреки че неотдавна Конституционният съд постанови решение относно обхвата на правомощията на новосъздадените съдилища, точните граници на компетентността им трябва да се установят чрез практиката под ръководството на Върховния касационен съд. Това може да има отражение върху работното натоварване, а оттам и върху равнищата на персонал. За оказване на подкрепа в разследванията на специализираната прокуратура бяха определени на централно равнище отдел с 30 полицейски служители, а в страната — 20 полицейски следователи. Все още остава да бъде оценено въздействието на тези структури върху съвременната работа по дела за тежки престъпления.

През последните месеци чрез по-нататъшни обучения продължи осъществяването на реформата, стартирала през 2010 г., на дейността на следствената полиция². България докладва за изготвянето на съвместни методологични насоки за полицията, прокуратурата и други административни органи във връзка с установяването и замразяването на активи, придобити от престъпна дейност. Ще бъдат необходими по-нататъшни усилия за подобряване на професионалната практика, така че реформата да води до резултат под формата на по-голям брой повдигнати обвинения, които отговарят на високи професионални стандарти, както и повече окончателни съдебни решения по дела за организирана престъпност.

Въпреки че възможността за дарения в полза на полицията беше ограничена, като се приемат само дарения от публични органи и държавни предприятия и тези дарения се вписват в регистър, тази практика все още поражда въпроси

²

България докладва, че от юни до ноември 2011 г. общо 1 660 оперативни полицейски служители са преминали обучение за изпълнение на следствени функции; 1 149 полицейски следователи са преминали обучение за разследване на корупция, икономически престъпления, престъпления, свързани с организираната престъпност, както и финансови разследвания.

относно отчетността и финансовата прозрачност, по-специално относно риска от заобикаляне на правилата за обществени поръчки.

За засилване на борбата срещу организираната престъпност и корупцията Комисията препоръча на България да приеме по-репресивно законодателство за отнемане на имущество, както и да подобри практиката и резултатите при отнемането на имущество от престъпна дейност.

През 2011 г. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД) извоюва окончателни съдебни решения, потвърждаващи отнемането на имущество на стойност близо 5 млн. лева. Това е съществено увеличение в сравнение с предишните години. КУИППД бе реорганизирана, след като през пролетта на 2011 г. бе назначен нов директор. По някои конкретни дела бе установено по-тясно сътрудничество с прокуратурата. Такова сътрудничество обаче все още не се осъществява систематично. През януари в парламента бе внесен нов законопроект за отнемане на имущество. В законопроекта се предвижда режим за отнемане на имущество, което не се основава на произнесена присъда. Той е насочен към имущество, свързано с организирана престъпна дейност. Въпреки че Комисията препоръча също така включване в правомощията на КУИППД на възможността за инициатива за проверка на имуществото на висши служители и политици, този аспект изглежда е пренебрегнат. В законопроекта разследванията на КУИППД са свързани с досъдебни наказателни производства на прокуратурата, което дава възможност за по-ранен старт на работата на КУИППД в сравнение с настоящото положение, но пък изключва възможността КУИППД да започва проверки служебно въз основа на административни нарушения. Възникват въпроси и във връзка с оперативната независимост на КУИППД. Обсъжданията в парламента следва да бъдат възможност за укрепване на разпоредбите в законопроекта, така че да се установи режим на отнемане на собственост, който е с широко приложно поле, обхваща достатъчно дълъг период, за да гарантира ефективност, и е подкрепен от силни институции. Действителното въздействие на този бъдещ закон следва да се оцени с оглед на увеличаването в бъдеще на решенията за отнето имущество и по отношение на независимостта на КУИППД.

Борба с корупцията

За по-ефективна борба с корупцията по високите етажи Комисията препоръча на България да създаде мрежа от специализирани прокурори, да приеме дейни стратегии за разследване и да постигне резултати в налагането на санкции за конфликт на интереси.

От последния доклад на Комисията бяха произнесени една окончателна и две неокончателни присъди срещу трима членове на парламента в дела за корупция по високите етажи, а на втора инстанция бе постановена оправдателна присъда в дело срещу бивш министър. Бяха произнесени шест неокончателни присъди срещу действащи и бивши кметове, като четири от тях бяха условни. В редица случаи на твърдения за измами със средства на ЕС прокуратурата не предприе действия, въпреки че разследването на свързани случаи въз основа на същите факти продължава в друга държава-членка. Във всички заведени през 2011 г. дела, свързани с измами със средства на ЕС, наказателната отговорност бе

заменена с административни наказания. По важно дело за измама със средства на ЕС обжалването в съда бе забавено над 18 месеца. Все още се очаква прокуратурата да предприеме действия по редица случаи, свързани със сериозни нередности в управлението на средства на ЕС, за които OLAF предостави информация през 2010—2011 г.

Създадената през юни 2011 г. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси започна своята дейност. Тя получи 146 сигнала и издаде 25 решения, като в 12 случая беше установен конфликт на интереси. Дали комисията е способна да окаже възпиращ ефект ще зависи, наред с другото, от броя на приключените случаи, от капацитета ѝ да преследва конфликта на интереси инициативно и от способността ѝ да издава сериозни и добре мотивирани решения в случаи от висок обществен интерес. За да бъдат ефективни мерките срещу конфликта на интереси е необходимо също така установяването на единна практика по отношение на публикуването на декларациите за конфликт на интереси от различните административни органи и рационализирането на правното основание на Комисията за конфликт на интереси по отношение на санкциите и давностните срокове.

Главният прокурор пое ангажимент до края на 2011 г. да бъдат създадени мрежи от специализирани прокурори за икономически и финансови престъпления, а до април 2012 г. да бъдат изготвени, в сътрудничество с международни експерти, инструкции за методологията при разследване на сложни икономически и финансови престъпления. Министерството на вътрешните работи и главният прокурор възнамеряват да изготвят по-нататъшни инструкции относно разследването и събирането на доказателства, а сътрудничеството с Националната агенция за приходите вече се осъществява на по-ясна основа. Изготвят се и месечни доклади за постигнатия напредък по дела от висок обществен интерес. Необходимо е да се оцени доколко тези промени допринасят за по-засилени действия в такива случаи.

Прокуратурата разследва твърдения за изборни измами по време на президентските и местните избори през октомври миналата година. От основно значение за общественото доверие в способността на властите да се борят с организираната престъпност и корупцията е предприемането на възпиращи санкции в случай на купуване на гласове, както и пълната прозрачност на финансирането на политическите партии, в съответствие с препоръките на GRECO³.

За по-успешното предотвратяване на корупцията Комисията препоръчва на България да постигне конкретни резултати в широкомащабен антикорупционен проект, да усъвършенства системата за деклариране и проверка на имуществото на държавните служители и да укрепи административния капацитет в областта на обществените поръчки.

Предложеният в началото на 2010 г. хоризонтален проект за борба с корупцията („БОРКОР“) вече разполага със седалище и постоянно назначени

³ Окончателният доклад на ОССЕ за местните и президентските избори в България може да бъде намерен на адрес: <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>

служители. Създаден бе консултативен съвет, определени бяха договорености за сътрудничество с централната и местните администрации, беше постигнато съгласие по списък със задачи и евентуални законодателни предложения. Очаква се дейността по проекта да започне в средата на 2012 г.

България прие нови инструкции за дисциплинарни действия в Министерството на вътрешните работи и изменения в Етичния кодекс за поведение, приети през декември, чиято цел е предотвратяване на случаите на корупция с участие на служители на Министерството на вътрешните работи. Резултатите от тези мерки трябва да бъдат доказани на практика.

От последния доклад на Комисията не е отбелязано конкретно развитие по отношение на системата за контрол на декларациите за имущество на висши държавни служители с цел установяване и преследване на случаи на необяснимо забогатяване. В новия Наказателен кодекс следва да се отразят неотдавнашните препоръки за запълване на законодателните празнини в областта на защитата от корупция в съответствие с Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC).

През есента на 2011 г. бяха приети законодателни изменения, целящи засилване на предварителния и последващия контрол в процедурите за обществени поръчки. Въздействието на тези мерки ще зависи от наличието на достатъчен административен капацитет и от ефективното разграничаване на компетентността между различните компетентни органи в сферата на обществените поръчки и другите органи, в това число изпълнителните органи в рамките на структурните фондове. Докладва се за засилване на личния състав на двата компетентни органа в сферата на обществените поръчки. Въздействието от тези мерки трябва да бъде оценено в зависимост от прилагането им на практика.