

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.2.2011
COM(2011) 81 окончателен

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г. бе въведен *механизъм за сътрудничество и проверка (наричан по-нататък „МСП“)*¹, за да се помогне на страната да преодолее определени недостатъци в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност и за да се следи напредъкът в тези области под формата на периодични доклади.

Настоящият доклад е междинен и съдържа техническа актуализация на съществените промени, настъпили в България през последните шест месеца по МСП. Той се съсредоточава върху отговора на България на препоръките на Комисията и не съдържа пълна оценка на постигнатия напредък. Актуализацията се ограничава до мерките, които са завършени или чието приключване може да се очаква в кратък срок.

Последният доклад за напредъка, приет от Комисията на 20 юли 2010 г., и съдържащите се в него препоръки продължават да бъдат отправната точка за оценката на постигнатия по показателите напредък и за определяне на оставащите предизвикателства. Комисията ще представи следващата си оценка през лятото на 2011 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ: ОБЗОР НА ПРОМЕНИТЕ

След последния доклад на Комисията България продължи правната реформа и прие важни изменения в Закона за съдебната власт. С тези изменения се обезпечават правното основание за по-нататъшното осъществяване на стратегията за съдебна реформа, за засилването на отчетността и управленските правомощия на Висшия съдебен съвет и за усъвършенстването на системата за назначаване, професионално обучение, атестиране и повишаване в длъжност в съдебната система. През този период Висшият съдебен съвет постигна по-добри резултати в дисциплинарната сфера. Въпреки това в едно важно решение за назначаване ВСС не съумя да демонстрира необходимата ангажираност за гарантиране на отчетност и прозрачност.

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).

През последните шест месеца България реши да създаде специализиран съд за дела, свързани с организираната престъпност. Продължи структурната реформа на Агенция „Митници“ и бе даден ход на амбициозен проект за борба с корупцията. България също така прие изменения, за да подобри Закона за предотвратяване на конфликт на интереси, с който се създава независим орган, натоварен с установяването и санкционирането на конфликти на интереси.

През същия период в съдилищата бе регистриран по-голям брой повдигнати обвинения и съдебни решения в случаи на корупция по високите етажи.

3. ПЕРСПЕКТИВА

След последната оценка на Комисията България поддържа своя ангажимент да продължи осъществяването на своята стратегия за съдебна реформа посредством подробен план за действие.

За да запази реформаторския устрем, България следва да продължи да съсредоточава усилията си върху националната стратегия за съдебна реформа и да осъществява задълбочена реформа в съдебната система и в полицията. Това изисква да се предприемат стъпки за по-нататъшно усъвършенстване на съдебната практика и трайно подобряване на начина, по който са структурирани, управлявани и си сътрудничат съдебната власт, полицията и другите следствени органи.

До следващата оценка на Комисията през лятото на 2011 г. България следва също така да се съсредоточи върху приемането на ефективен закон за отнемане на имущество от престъпна дейност, създаването на орган, натоварен с установяването и санкционирането на конфликти на интереси, както и постигането на резултати в дела за корупция и в борбата с организираната престъпност.

Комисията ще продължи да подкрепя България в това начинание и до лятото на тази година ще представи следващата си подробна оценка на напредъка.

4. АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТНОСНО НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Реформа на съдебната власт

В отговор на препоръките на Комисията на 22 декември 2010 г. българският парламент прие изменения в *Закона за съдебната власт* (ЗСВ), с които се подобрява вътрешното управление в рамките на съдебната власт и се засилва ролята на Висшия съдебен съвет (ВСС)². С измененията се предлагат нови процедури за назначаване и атестиране, отдава се по-голяма важност на обучението и съблюдаването на етичните норми и се създават нови права и задължения за Висшия съдебен съвет да преценява степента на натовареност и да преразпределя служителите. С измененията се въвежда функционално разграничение между атестирането на прокурори и съдии, както и

² Измененията в Закона за съдебната власт влязоха в сила на 4 януари 2011 г.

децентрализирана система за атестиране. Съблюдаването на етичните норми ще бъде отчитано при атестирането на магистратите през цялата им кариера. Наблюдението и насоките от страна на Висшия съдебен съвет, както и активната роля на административните ръководители, ще играят важна роля за постигането на еднакво прилагане на критериите за атестиране. ВСС получи допълнителни правомощия да отчита степента на натовареност на съдилищата, да взима решения относно организацията на личния състав на съдилищата, да закрива и да създава нови съдилища, както и да променя съдебните райони. Част от разпоредбите са насочени към по-голяма прозрачност и предотвратяване на конфликт на интереси в процеса на вземане на решения на ВСС. Националният институт на правосъдието прие двугодишна програма за обучение на магистрати, основана на приоритетите и целите на стратегията на България за съдебна реформа.

Продължи работата по нов *Наказателен кодекс*, който се счита за необходим за постигането на задълбочена реформа на наказателната политика, като бяха проведени консултации със заинтересованите страни по основните проекторазпоредби. Окончателният проект на нов *Наказателен кодекс* се очаква до края на 2011 г.

През последните шест месеца бяха наложени нови *дисциплинарни наказания* на магистрати, замесени в значими случаи на търговия с влияние и корупция в съдебната власт. След дело във връзка с търговия на влияние в съдебната система Висшият съдебен съвет реши да отстрани друг бивш член на ВСС от заемане на длъжност в съдебната система. След друго дело във връзка с търговия на влияние при придобиването на недвижимо имущество, Висшият съдебен съвет реши да освободи от длъжност председателя на един апелативен съд за „уронване на престижа на съдебната власт“; предстоят решения по други четири дисциплинарни случая. Прокуратурата не е водила наказателно производство срещу магистратите, замесени в тези случаи.

Във връзка с *назначаването на председателя на Върховния административен съд* през ноември бе изразена обществена тревога относно отчетността и прозрачността при назначенията на висши постове в съдебната система. Реформата на разпоредбите за назначаване в органите на съдебната власт, която се съдържа в последните изменения на Закона за съдебната власт, изисква недвусмислен ангажимент от страна на Висшия съдебен съвет за гарантиране на независимостта и качеството на тези назначения.

Все още не е постигнато систематично *публикуване на съдебните решения*. В някои случаи значително бе забавено обявяването на мотивите за съдебните решения, като това се отнася с особена сила за важните дела.

Във Върховната касационна прокуратура бе въведена неокончателна версия на *Единната информационна система за противодействие на престъпността*. За разширяване на системата ще бъдат използвани средства на ЕС, така че тя да обхване всички прокуратури, съдилища и полицията.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет продължи извършването на тематични и планови проверки за приключване на обзора на органите на съдебната власт в петте апелативни района. Беше създадена система за

проверки, препоръки и последващи проверки, а инспекторатът и Висшият съдебен съвет установиха тясна координация помежду си по дисциплинарни въпроси. Бе докладвано за общ дисциплинарен ефект от проверките по отношение на бързината, прозрачността и уеднаквяването на практиката. Все още е необходимо осъществяването на по-целенасочен принос на инспектората за справяне със систематичните недостатъци на съдебната практика, и по-специално в дела срещу високопоставени лица, и за информизиране относно структурна реформа на съдебната система.

България предприе стъпки, като например обучение и публикуване на насоки и най-добри практики, за да отговори на препоръките на Комисията по отношение на *съдебната практика*. През ноември неправителствена организация представи препоръки, след като анализира недостатъците в съдебната практика в осемнадесет значими дела. Висшият съдебен съвет въведе изискването ръководителите на апелативните съдилища да докладват за напредъка по дела от особен обществен интерес. Бе докладвано, че тези стъпки са довели до подобрения в насрочването на съдебните заседания и призоваването на свидетели. Също така бе докладвано, че въвеждането на нов образец за болничните листове и създаването на Изпълнителна агенция „Медицински одит“ са намалили случаите на злоупотреба, свързана с представянето на болнични листове в съда. През 2011 г. Върховната касационна прокуратура възнамерява да въведе специална надзорна схема за дела от особен обществен интерес.

Борба с организираната престъпност

През последните шест месеца България продължи да провежда активна политика за справяне с организираната престъпност чрез полицейски проверки и арести. До този момент тези действия са довели до малко на брой повдигнати обвинения.

През декември 2010 г. и януари 2011 г. българският парламент прие законодателни разпоредби за създаването на *специализиран наказателен съд и свързана с него специализирана прокуратура, натоварени да разглеждат дела, свързани с организираната престъпност*, като се очаква те да започнат своята дейност до август тази година³. С тези структури се цели да се подобри бързината и последователността в разглеждането на дела, свързани с организираната престъпност, които представляват особено предизвикателство пред съдебната система. Необходимо е обаче да се положат усилия в цялата съдебна власт за въвеждането на специализация и подобряване на професионалните практики, по-специално по отношение на икономическите и финансовите престъпления. Комисията препоръча в тази област по-тясно сътрудничество между съдебната власт, административните органи и полицията, както и засилване на капацитета на съвместните екипи.

България предприе стъпки за подобряване на резултатността на *полицейското разследване*, като сля дирекция „Досъдебно производство“ с дирекция „Криминална полиция“. През последните шест месеца на служителите на

³ Бяха въведени изменения в Закона за съдебната власт и в Наказателно-процесуалния кодекс.

полицията бяха предоставени редица обучения относно последните изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и специфичните отговорности на полицията в досъдебната фаза. Въпреки това е необходимо полицията допълнително да подобри събирането и обработването на доказателства.

След последния доклад на Комисията България продължи укрепването на правната рамка за *отнемане на имущество от престъпна дейност*. Проектозаконът за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, бе координиран с Венецианската комисия (консултативен орган към Съвета на Европа по конституционни въпроси). Важно е окончателната версия на новия закон, при съблюдаване на основните права, да дава възможност за включване на принципа, според който отнемането може да бъде решено без присъда, както и да позволява предприемането на действия по анонимни сигнали. Законът следва също така да транспонира по ефективен начин приложимите достижения на правото на ЕС във връзка с разширената конфискация⁴. Законът ще изисква тясно и ефективно сътрудничество между комисията, натоварена да прилага закона за отнемане на имущество, и останалите органи, по-специално прокуратурата.

Борба с корупцията

През последните шест месеца бяха произнесени две важни присъди и повдигнати няколко обвинения по дела, свързани с корупция по високите етажи⁵. През същия период в България бяха регистрирани няколко *оправдателни присъди* по емблематични дела за корупция по високите етажи, конфликт на интереси, измами и организирана престъпност, като всяка от тези присъди бе обжалвана от прокуратурата в името на обществения интерес⁶.

В сила остават препоръките на Комисията по отношение на необходимостта от подобряване на *съдебната практика*. Комисията препоръчва по-специално прилагането на всеобхватна и инициативна стратегия за разследване, при която систематично се разглеждат възможните връзки между сродни дела, аспектите на организираната престъпност и възможните връзки с административните органи. Като се има предвид важността на професионалното икономическо и финансово разследване за всички дела, свързани с корупция по високите етажи, измами и организирана престъпност, необходимо е да се създадат, в сътрудничество с международни експерти, мрежи от специализирани прокурори и съдии, преминали обучение за най-добрите международни практики.

⁴ Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета.

⁵ На първа инстанция бяха произнесени присъди срещу бившия директор на Националната агенция за приходите по обвинение за злоупотреба със служебно положение и срещу бизнесмен по обвинение за присвояване. Срещу бивш министър на труда и социалната политика и бивш министър на здравеопазването бяха повдигнати обвинения съответно за присвояване и за ощетяване на държавния бюджет.

⁶ В дела срещу високопоставени лица за измами, корупция или конфликт на интереси бяха оправдани: бивш министър на отбраната, бивш заместник-министър на вътрешните работи, бивш директор на Държавен фонд „Земеделие“, председателят на политическа партия, представена в парламента. Върховният административен съд потвърди една от оправдателните присъди по дело за конфликт на интереси.

В отговор на препоръка от Комисията България подобри своето законодателство за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. В измененията, приети от парламента през ноември, се предвижда създаването на орган, натоварен с установяването и санкционирането на конфликт на интереси на всички равнища на администрацията. Законът включва гаранции за осигуряване на независимостта на новия орган, по-специално чрез балансирана процедура за назначаване. В закона се изключва възможността за предприемане на действия по анонимни сигнали, което може да отслаби новата структура. В този контекст е важно самоличността на лицата, подаващи сигнал, да бъде надеждно защитена.

Българската Агенция „Митници“ продължи осъществяването на всеобхватна структурна реформа, която обхващаше и обща оценка на служителите по критерии за компетентност и съблюдаване на етичните норми. Значим брой служители в тази служба бяха съкратени. За борба с вътрешната корупция бе създаден общ инспекторат съвместно с Министерството на финансите и Националната агенция за приходите. НАП и Агенция „Митници“ работят за свързване на информационните си системи и обменят разузнавателна информация, а съвместни екипи продължават да осъществяват проверки. Важно е реформата на Агенция „Митници“ да продължи да укрепва независимостта и ефективността на нейните разследвания. Сътрудничеството с полицейските служби и прокуратурата следва да бъде допълнително засилено. В този контекст бе обсъждана по-засилена разследваща функция на митническите служители.

Като част от Стратегията за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност през декември България започна осъществяването на *широкомащабен проект за борба с корупцията (БОРКОР)*. Като се инвестират значителни финансови и човешки ресурси⁷, до средата на 2011 г. ще бъде създадено ново централно звено, натоварено с постигането на по-голяма прозрачност и справянето с корупцията на всички равнища на публичната администрация. Новото звено няма да замести съществуващите структури за превенция и санкциониране на корупцията, а ще оценява настоящата правна и институционална среда по отношение на нейната ефективност и ще предлага подобрения, когато това е необходимо.

В отговор на препоръките на Комисията за *усъвършенстване на системата за обществени поръчки*, България създаде работна група, която през декември представи на правителството предложения за изменения в законодателството за обществените поръчки. Документът, представен от работната група, съдържа редица предложения за опростяване на правната и процедурната рамка, както и за усъвършенстване на механизмите за правна защита.

След публикуване на *съдържанието на звукозаписи от подслушване* в началото на годината беше изразена известна обществена тревога във връзка с прилагането и контрола на използването на специалните разузнавателни средства. Компетентните органи започнаха разследване, което се провежда в момента. Според българското законодателство специалните разузнавателни

⁷ За 2011 г. България е отделила 4 млн. EUR за този проект. В централното звено, натоварено с осъществяването на проекта „БОРКОР“, ще работят 40 постоянно назначени служители.

средства са важен инструмент за провеждане на разследване и могат да бъдат използвани единствено във връзка с тежко престъпление и след разрешение от съдия. Правилата предвиждат тясно сътрудничество между службите, за да се гарантира, че резултатите от такива записи са незабавно доведени до знанието на прокуратурата и че тяхната поверителност е защитена. Освен това процедурата е под надзора на специална парламентарна подкомисия. Важно е България да гарантира строго съблюдаване на законовите разпоредби относно използването на специални разузнавателни средства.

България следва да предприеме последващи действия по препоръките в докладите за България, приети от GRECO през октомври във връзка с *инкриминирането на корупцията* и с *финансирането на политическите партии и изборните кампании*. По отношение на инкриминирането на корупцията в доклада се препоръчва подобряване на българския Наказателен кодекс в редица области. Това включва инкриминирането на корупцията в случай на облага за трета страна или при получаване както на материални, така и на нематериални облаги, свързани с корупция, и преразглеждане на освобождаването от наказание в случай на активно разкаяние.