



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.7.2012 г.  
COM(2012) 411 final

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

{SWD(2012) 232 final}

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

### I. Механизмът за сътрудничество и проверка: в подкрепа на България в областта на съдебната реформа, в борбата с корупцията и в борбата с организираната престъпност

В периода на подготовка за присъединяването на България към ЕС през 2007 г. бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. Това доведе до въвеждането на рамка за оказване на подкрепа на България и за осъществяване на наблюдение на напредъка в тези области — Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП)<sup>1</sup>. Установени бяха шест индикативни показателя, обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор, и борбата с организираната престъпност. С решението беше въведено изискване за редовно представяне на доклади от страна на Комисията и бе предвидено, че механизмът ще продължи да се прилага докато бъдат изпълнени целите на МСП и шестте показателя бъдат постигнати в задоволителна степен<sup>2</sup>.

Пет години по-късно, в настоящия доклад се прави оценка дали целите на МСП са изпълнени. Оценката е плод на анализ, изложен в техническия доклад, придружаващ настоящия доклад, при който се прави преглед на постигнатото до настоящия момент и на онова, което остава да бъде извършено. В доклада се разглеждат свършената пред последните пет години работа, законодателството и инструментите, които са били въведени, както и последвалите от това резултати. През разглеждания период имаше моменти на ускорен напредък и моменти на застой. На някои етапи имаше активно сътрудничество, докато в други моменти срещу МСП имаше ропот и съпротива. Като цяло, Комисията е убедена, че МСП има съществен принос за реформите в България. В настоящия доклад се разглеждат по-специално устойчивостта и необратимостта на процеса на реформи, включително това дали е възприето достатъчно поведение на ангажираност, така че посоката на реформи да бъде запазена.

Европейският съюз днес е взаимозависим в много висока степен. Върховенството на закона е една от основните ценности на ЕС и той е от значим интерес за всички, като интересът на българското общество мнение по тези въпроси съвпада с него<sup>3</sup>. Проучване на Евробарометър показва, че 96 % от българите смятат корупцията и

---

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

<sup>2</sup> В него бе предвиден и предпазен механизъм, който не се е налагало да бъде задействан.

<sup>3</sup> В заключенията на Европейския съвет от 28—29 юни е включен и ангажимент на ЕС, в рамките на Пакта за растеж и работни места, за премахване на забавянията в съдебните системи, като част от модернизирването на публичните администрации (Заключения на Европейския съвет, 29 юни 2012 г., стр. 8).

организираната престъпност за важен проблем за страната им, а 92 % дават същия отговор по отношение на недостатъците в съдебната система. В същото проучване се стига и до заключението, че 76 % от българите считат, че ЕС трябва да участва при преодоляването на тези проблеми<sup>4</sup>.

С МСП не се изисква от България да достигне стандарти, които надвишават съществуващите в другите държави членки. Неговата задача е да помогне на България да достигне стандарти, които са съпоставими с тези на другите държави членки — цел, която се подкрепя от 78 % от българите<sup>5</sup>. Важен фактор за целите на оценяването на постигнатото от България от присъединяването ѝ досега е положението в другите държави членки. В настоящия доклад Комисията използва отправни точки и сравнителни показатели, когато има такива<sup>6</sup>. За да съпостави напредъка в България с положението в другите държави членки, Комисията също така се допита до опитни специалисти в ключови професии, които се занимават с този вид въпроси<sup>7</sup>.

От 2007 г. насам от бюджета на ЕС посредством структурните фондове са отпуснати около 41 млн. EUR за оказване на подкрепа за съдебната реформа в България. До средата на 2012 г. бяха одобрени 25 проекта в областите на обучението, развитието на човешките ресурси, изграждането на капацитет и техническата помощ, като бюджетът за тях възлиза на 13,6 млн. EUR. Същевременно няколко държави членки оказаха подкрепа на България посредством двустранни проекти във всички области на съдебната реформа, включително реформата в полицията, борбата с корупцията и борбата с организираната престъпност<sup>8</sup>.

## **II. Анализ на напредъка по МСП за периода 2007—2012 г.**

Цялостната оценка на Комисията за напредъка по МСП от присъединяването на България досега показва значителен напредък в основната законодателна рамка. В ключовите моменти българското правителство показва силна политическа воля за постигане на дълбока и трайна реформа. Предизвикателството сега е да се запълнят някои ключови стратегически пропуски и да се осигури ефективно прилагане. Решимостта сред българското общество за осъществяване на наблюдаваните от МСП реформи бе променлива — необходимо е по-последователно прилагане, за да може разпокъсаните действия да се обединят. Тази по-последователна насоченост на реформите би била най-добрият показател за устойчивостта и необратимостта на процеса.

От 2007 г. насам България въведе редица значими законови и конституционни реформи. Макар и непълни, с тях бяха създадени важни и понякога новаторски структури, по-специално за насърчаване на специализацията при справянето със срещаните проблеми. Ключови институции като Висшият съдебен съвет (ВСС) и неговият инспекторат поеха функциите си. Много бе инвестирано в структурите за

---

<sup>4</sup> Проучване Флаш Евробарометър, проведено от Комисията в България през май 2012 г. (Флаш Евробарометър № 351 „Механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния“ на: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)).

<sup>5</sup> Флаш Евробарометър № 351.

<sup>6</sup> Сред отправните точки е работата на Съвета на Европа, ОИСР и агенциите на ООН.

<sup>7</sup> Сред използваните през 2012 г. специалисти бяха опитни професионалисти от Германия, Ирландия, Испания, Обединеното кралство, Полша, Словения и Франция.

<sup>8</sup> Технически доклад, стр. 36.

борба с организираната престъпност, което доведе до създаването на специализирани органи на равнище съдебна власт и полиция, и бяха направени важни стъпки към подобряване на правната рамка за отнемане на незаконно придобито имущество и за успешно сътрудничество с останалите държави членки.

Потенциалът на тази рамка обаче все още не се използва напълно. На Висшия съдебен съвет бяха предоставени широки правомощия да управлява и ръководи съдебната власт. Тези правомощия не бяха използвани за ефективно управление на магистратското съсловие, което да се основава на заслугите и етичното поведение, нито за постигане на последователност и независимост на правораздаването, от което зависи доверието на обществото.

Все още липсва насока на политиката, което възпира напредъка. Много от институциите предприеха полезни действия. Въпреки това ограничеността на мерките само до съответните институции, както и липсата на съгласуван подход означава, че остават открити въпроси за насоката на реформата. През петте години на действие на МСП различните правителства и парламенти отдаваха различно значение на тези въпроси, а степента им на ангажираност с постигането на резултати бе променлива. През 2010 г. бе приет план за действие за реформата на съдебната власт. Основни принципи като независимостта на съдебната власт не винаги бяха напълно спазвани. Липсата на последователност означава, че процесът на реформи не е създал необходимия стимул тези реформи да бъдат възприети като част от развитието на България.

Това заключение се подсилва от факта, че много от значимите стъпки изглежда са направени главно в резултат на външен натиск. Самият МСП е изиграл централна роля в този процес, като това се признава от общественото мнение в България<sup>9</sup>. Той е спомогнал за запазването на посоката на реформи в моменти на натиск и за насърчаването на промени, които изискват смелост за борба с частните интереси. Обстоятелството, че все още има нужда от външен натиск повдига въпроси относно устойчивостта и необратимостта на промените.

Поради това ангажираността и прилагането са ключовите елементи от изпълнението на индикативните показатели на МСП. Те определят устойчивостта и необратимостта на реформата. Назначаването и работата на новия Висш съдебен съвет и на новия Главен прокурор ще бъдат един от индикаторите за устойчивостта на реформите.

## II.1 Съдебна реформа в периода 2007—2012 г.

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

*2-ти индикативен показател: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен*

<sup>9</sup> Тези заключения се подкрепят от общественото мнение. Според проучване Флаш Евробарометър, проведено в България, 71 % от интервюираните смятат, че действията на ЕС посредством МСП са оказали положително въздействие за отстраняване на недостатъците в съдебната система. 67 % споделят това мнение по отношение на корупцията и 65 % — по отношение на организираната престъпност. Същевременно, мнозинството от интервюираните смятат, че през последните пет години положението в тези области е останало непроменено или се е влошило (Флаш Евробарометър № 351).

*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 Наказателнопроцесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.*

*3-ти индикативен 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.*

При присъединяването си България пое ангажимент да повиши независимостта, отчетността и етиката в съдебната система и да гарантира по-ефикасен, последователен и прозрачен съдебен процес. Подобни цели за цялостна реформа налагаха законодателни промени, реформа на структурите и набирането на личен състав в съдебната система и внасяне на подобрения в процедурите и практиките на съдебната система. Те налагаха също така известни промени в менталитета сред магистратите и другите действащи лица в съдебната система. Това съчетание предполагаше поемане на ангажимент от страна на всички власти в страната — Народното събрание, изпълнителната и съдебната власт, с подкрепата на гражданското общество.

От 2007 г. насам България въведе редица важни „градивни елементи“ с цел изпълнение на ангажиментите си към ЕС. Непосредствено след присъединяването бяха предприети поредица значими стъпки, сред които изменения на Конституцията, нов Закон за съдебната власт (ЗСВ), нов Граждански процесуален кодекс, нов Административнопроцесуален кодекс и изменения на Наказателно-процесуалния кодекс. През първата година след присъединяването бяха създадени нови институции на съдебната власт. Създаден бе независим съдебен Инспекторат, като работа започна и нов Висш съдебен съвет (ВСС), разполагащ с широки правомощия за управление на съдебната система<sup>10</sup>. Сред тези правомощия бяха управлението на човешките ресурси на съдебната система, включително назначаването, повишаването, атестирането и разпределението по места на работещите. На ВСС бяха предоставени също така дисциплинарни правомощия и съответно задачата да гарантира отчетността и съблюдаването на етичните норми от съдебната система, както и да осигури спазването на високи професионални стандарти в работата на съдебната система<sup>11</sup>. С тези правомощия ВСС се превърна в главното действащо лице в осъществяването на съдебната реформа.

България постигна резултати при прилагането на тази нова правна и институционална рамка. За първи път бяха извършени независими проверки на съдилища и прокуратури, бяха отправени препоръки във връзка с управлението на съдилищата и практиките в съдебната система и бе възприет по-енергичен подход спрямо дисциплинарната дейност. Освен това България внесе подобрения в процесуалните кодекси на трите правни отрасли и започна подобряване на практиките в съдебната система.

<sup>10</sup> Структурата на Висшия съдебен съвет съответства на предвиденото в Конституцията (Технически доклад, стр. 4, бележка под линия № 6).

<sup>11</sup> В тези области ВСС се подпомага от съдебния Инспекторат, от председателите на съдилищата и от българската институция за обучение на магистрати — Националният институт на правосъдието.

Тези усилия обаче все още не са довели до значителни подобрения в отчетността и ефикасността на съдебната система. Процесуалните производства често са с прекалено дълга продължителност<sup>12</sup>. При дисциплинарната практика се забелязва непоследователност, като в множество важни случаи или не е могло да се стигне до вземане на решение, или не е постигнато възпиращо действие. Атестирането, повишенията и назначенията в съдебната система все още не са прозрачни и не се извършват въз основа на обективни критерии, основани на заслуги. Засега липсва всеобхватна политика в областта на човешките ресурси, която да може да поддържа баланс между нуждите от работна ръка и натовареността. Мерките за подобряване на практиките в съдебната система често изглеждат повърхностни и все още не са довели до конкретни последици върху резултатите от значими дела. Все още стоят открити въпроси относно независимостта на съдебната система.

Някои от тези слабости са резултат от неуспешно прилагане на закона, но те отразяват също така структурни, процедурни и организационни слабости в самия Висш съдебен съвет и в прокуратурата. Предстоящите избори за ВСС тази есен и изборът на нов главен прокурор и на нов председател на Върховния касационен съд са от огромно значение за България, тъй като чрез тях тя ще може да покаже решимостта си да продължи по пътя на съдебната реформа.

Създадените структури биха могли да бъдат използвани от съдебната система за провеждане на реформата, за справяне с липсата на обществено доверие в съдебната власт и за изграждане на система, основана на ефективно и отговорно управление. Така би могло да се постигне система, при която е налице правилен баланс между ефикасност, отчетност, етика и независимост. За това обаче е необходима по-висока степен на ангажираност от страна на Висшия съдебен съвет и прокуратурата, която да е достатъчно силна, за да се преодолеят дълбоко залегналите частни интереси.

Ангажираността на гражданското общество и на професионалните сдружения на магистратите в подкрепа на съдебната реформа е важно достижение, постигнато от 2007 г. насам. Българските власти би трябвало да се възползват по-добре от тези ресурси, да започнат по-интензивно сътрудничество с чуждестранни партньори и да обединят всички ключови действащи лица около общ ангажимент за реформи.

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

Измененията на Конституцията от февруари 2007 г. установиха рамката за независимостта на съдебната власт в България. Конституцията предоставя на съдебната система значителна автономност на управлението. Същевременно обаче тя отрежда силна роля за политическите институции – половината от избираемите членове на Висшия съдебен съвет и всички съдебни инспектори се избират от Народното

---

<sup>12</sup> Статистика на Европейския съд по правата на човека показва, че от всички държави членки България е с най-висок брой съдебни решения, за които се чака привеждане в изпълнение. По-голямата част от тях касаят твърде голямата продължителност на наказателното производство и липсата на ефективно средство за правна защита. Други от решенията са свързани с неефикасно разследване и прекомерна употреба на огнестрелно оръжие от полицията (Съвет на Европа: Надзор за изпълнението на решенията на ЕСПЧ, Годишен доклад за 2011 г. (Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011), на интернет адрес: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)).

събрание<sup>13</sup> — което е повод за критики от страна на Венецианската комисия на Съвета на Европа<sup>14</sup>. Съдебните заседатели могат да имат решаващо влияние върху съдебните решения, но се номинират от местните политически сили<sup>15</sup>. Докладите по МСП насочиха вниманието и към въпроса за назначенията и атестирането по заслуги<sup>16</sup>.

Загрижеността по тези въпроси се засили, тъй като при няколко ключови назначения на магистрати от Народното събрание и от ВСС липсваше прозрачност и обективност и те бяха помрачени от твърдения за политическо влияние<sup>17</sup>. Независимостта на съдебната власт също бе поставена под въпрос, след като отделни съдии бяха пряко критикувани от политическите среди — в този контекст извършеното от ВСС уволнение на председателя на Съюза на съдиите в качеството му на съдия буди безпокойство<sup>18</sup>. В тези случаи ВСС не предприе ясни действия в защита на независимостта на съдебната власт. Цялостното впечатление е за неспособност да се спазва разделението на държавните власти, което има преки последици върху общественото доверие в съдебната система.

Посочените изменения на Конституцията през 2007 г. и приемането на изменен Закон за съдебната власт през същата година създадоха основата и за подходяща политика за етично поведение и отчетност в съдебната система. Имунитетът на магистратите бе ограничен до изпълнението на професионалните им задължения и бе създаден независим съдебен инспекторат. През 2009 г. България прие Етичен кодекс на съдебните служители и създаде централна комисия за професионална етика към ВСС<sup>19</sup>. С измененията на законодателството през 2010 г. оценката на професионалната етика се превърна в задължителен етап от професионалното развитие и повишаването в длъжност в рамките на съдебната система, като бяха създадени местни структури за професионална етика и атестиране. Резултатът от това бе провеждането за първи път на истинска дисциплинарна дейност в рамките на съдебната власт в България<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> Членовете на ВСС от квотата на Народното събрание се избират с обикновено мнозинство, докато инспекторите се избират с мнозинство от две трети.

<sup>14</sup> Вж. Технически доклад, стр. 5 и бележка под линия № 7.

<sup>15</sup> Вж. Технически доклад, стр. 18.

<sup>16</sup> Най-актуалният е СОМ(2011)459 окончателен, стр. 8.

<sup>17</sup> В този контекст в докладите на Комисията по МСП от 20 юли 2011 г. (СОМ(2011)459 окончателен, стр. 4) и от 8 февруари 2012 г. (СОМ(2012)57 final, стр. 2) беше изразено безпокойство относно прозрачността и обективността на назначенията на висши магистрати (вж. Технически доклад, стр. 6 и 14).

<sup>18</sup> Вследствие на обвинения в упражняване на влияние и предубеденост по дела за организирани престъпни деяния, отправени от член на правителството, през февруари съдии от Софийски градски съд призоваха ВСС да защити независимостта на магистратите и да установи фактите по случая. Освен това съдията, срещу когото бяха отправени обвиненията, заведе дело за клевета. Впоследствие съдията бе уволнен в качеството си на съдия от ВСС на 12 юли поради забавяне на мотивите по съдебно дело. Това доведе до демонстрации и протести на няколко съдилища, включително на голям брой съдии от Върховния касационен съд.

<sup>19</sup> При все това, независими специалисти, до които се е допитала Комисията, изразиха безпокойство от липсата на разделение на ролите във Висшия съдебен съвет (Технически доклад, стр. 13, бележка под линия № 49).

<sup>20</sup> Дейността в областта на дисциплинарните производства е била съвсем слаба преди 2007 г. и преди създаването на независим инспекторат. В периода между октомври 2007 г. и декември 2011 г. ВСС е взел решения по общо 179 дисциплинарни дела. Броят на наложените наказания се е увеличил от 15 през 2008 г. и 24 през 2009 г. на 34 през 2010 г., а през 2011 г. отново е спаднал на 13.

По-голямата част от дисциплинарните дела са заведени въз основа на проверки, извършени от инспектората, който започна оперативната си дейност през 2008 г. Освен това той активно представяше становища по дисциплинарни въпроси в рамките на ВСС и през 2009 г. му беше предоставено правото да обжалва решенията по дисциплинарни дела. Той отправя подробни препоръки до председателите на съдилищата. Контролната дейност на инспектората има положителен принос за подобряването на дисциплината и отчетността в съдебната система, тъй като подобни дейности преди това не са съществували<sup>21</sup>. Същевременно работата на инспектората не беше насочена към насърчаване намирането на решения за системните слабости в отчетността и практиките в съдебната система. Сред примерите са липсата на препоръки от страна на инспектората в области като системата за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела или за отстраняване на значими и системни недостатъци в практиките на съдилищата<sup>22</sup>.

Дисциплинарната дейност от 2007 г. насам показва известна мекота и въздържане от разглеждане на сериозни дела, свързани по-специално с етичното поведение. По два емблематични случая, за които се твърдеше, че е имало търговия с влияние в съдебната власт, наказателно преследване започна едва след силен обществен натиск<sup>23</sup>. Уважените от Върховния административен съд жалби срещу дисциплинарни решения свидетелстват за слабости в съдебната практика на този съд, в дисциплинарните процедури на ВСС или в законодателството: тези недостатъци следва да се анализират и отстранят. Същото се отнася и до липсата на наказателноправни действия, тъй като прокуратурата не извърши методично разследване на замесените в тези случаи магистрати. Всичко това е свързано с цялостно слабите резултати на съдебната власт в преследването на случаите на корупция в собствените ѝ редици<sup>24</sup>.

Като цяло дисциплинарната съдебна практика не беше последователна. Освен това България не успя да въведе по подходящ начин съблюдаването на етичните норми в системата на повишаването в длъжност и атестирането на магистратите, независимо от измененията на Закона за съдебната власт от 2010 г. Проверките за спазване на етичните норми бяха формални и със слаб превантивен резултат, като понякога се разчиташе на НПО да предоставят релевантната информация в публичното пространство. При различни назначения на висши магистрати през този период липсваше прозрачност и те продължават да се помрачават от твърденията за оказване на политическо влияние и недостатъчно съблюдаване на етичните норми<sup>25</sup>. Неспособността на ръководството на съдебната власт да изготви и изпълни подходяща

---

<sup>21</sup> Инспекторатът извършва редовни и *ad hoc* проверки на управлението на съдилищата и прокуратурите на местно ниво, като е предприемал действия по оплаквания и е разследвал конкретни въпроси като забавяния на разглеждането на делата. До 2011 г. той е извършил пълна оценка на всички съдебни райони.

<sup>22</sup> Вж. Технически доклад, стр. 7.

<sup>23</sup> По едното от тези две дела всички дисциплинарни наказания бяха отменени от Върховния административен съд. Вж. Технически доклад, стр. 14—15.

<sup>24</sup> Това бе подчертано в няколко доклада по МСП, включително СОМ(2011)459 окончателен, стр. 4 и СОМ(2012)57final, стр. 2—3.

<sup>25</sup> Въпроси, свързани с етиката, бяха повдигнати по повод назначенията на председателите на няколко висшестоящи съдилища, на председателя на инспектората към ВСС и във връзка с някои от членовете на ВСС. (Технически доклад, стр. 6 и 14 и СОМ(2011)459 окончателен, стр. 4.)

антикорупционна стратегия<sup>26</sup> накара някои магистрати да се отдръпнат и може да се приеме, че допринесе за слабото обществено доверие в тази област<sup>27</sup>.

### *Ефикасност на съдебния процес*

Висшият съдебен съвет отговаря за политиката в областта на човешките ресурси на съдебната власт. Това обхваща първоначалното назначаване, осигуряването на обучение чрез Националния институт на правосъдието, редовното атестиране, повишаването в длъжност и назначаването на високи длъжности в съдебната система. С изменения в законодателството, направени през 2010 г., на ВСС бе възложено да извършва оценка на степента на натовареност, да променя съдебните райони, да преразпределя ресурсите и при необходимост да закрива съдилища. Следователно ВСС разполага с всички необходими правомощия за правилното управление на човешките ресурси и на съдебните структури в полза на ефикасността на съдебната система.

При преглед на периода от 2007 г. насам могат да бъдат посочени редица трудности в начина, по който ВСС е изпълнявал отговорностите си в тази област. На първо място, ВСС не успя успешно да приложи на практика целите на преработения Закон за съдебната власт във връзка с повишаването в длъжност. Сега действащата система не гарантира професионално развитие на магистратите според професионалните им заслуги, нито надлежно вземане под внимание на въпроси, касаещи етичното поведение. Макар в законодателството да бяха установени нови критерии за атестиране, същите не се използват за обективно отразяване на разликите в професионалните постижения<sup>28</sup>. Слабостите на системата за атестиране се отразяват и върху процедурите за повишаване в длъжност и водят до често обжалване пред съда на решенията за повишение<sup>29</sup>.

Повишенията в длъжност и първоначалните назначения не следваха последователен и предвидим план<sup>30</sup>, основаващ се на преценка на нуждите от персонал и на стратегия за тяхното задоволяване. Между 2009 г. и 2011 г. не бяха приети никакви решения за повишаване в длъжност. Последвалият от това висок брой свободни щатове в някои съдилища бе попълнен чрез командироване — процедура извън системата за повишаване в длъжност, която почива единствено на договореност между председателите на съдилищата<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Например справяне с недостатъците в системата за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела, където проверките на инспектората не са довели досега до конкретни корективни действия (вж. Техническият доклад, стр. 7 и стр. 19).

<sup>27</sup> Сред всички държави членки, в България има най-негативни схващания относно разпространението на корупцията в съдебната система. През септември 2011 г. 76 % от участвалите в допитването в България са смятали, че корупцията е широко разпространено явление сред магистратите. Това мнение все пак се е подобрило малко от 2009 г. насам. (Специално проучване на Евробарометър № 374 относно схващанията за корупцията в ЕС, публикувано през февруари 2012 г.)

<sup>28</sup> Вж. Техническият доклад, стр. 13. Например ВСС призна, че при проведеното през 2011 г. атестиране 98 % от магистратите са получили оценка „много добър“.

<sup>29</sup> През май Върховният административен съд обяви за недействително решение на ВСС за повишаване в длъжност, като прие, че вземането под внимание от страна на ВСС на академичните резултати на кандидата е неуместно в този контекст.

<sup>30</sup> Вж. Техническият доклад, стр. 13, бележка под линия № 46.

<sup>31</sup> Де факто командированията се равняват на повишаване в длъжност и касаят предимно съдилища и прокуратури в София. През 2011 г. общият брой командировани съдии и прокурори е възлязъл

Съществуват големи различия в натовареността между съдилищата в София и останалите съдилища в страната<sup>32</sup>. Тази несъразмерност в натоварването е довела до сериозни забавяния в редица съдилища, особено при излагането на мотивите към съдебните решения. Забавянията при публикуването на мотивите представляват истинска пречка за ефикасността на съдебния процес. Те се отразяват и върху независимостта на магистратите — тъй като голямата натовареност в много от съдилищата често води до забавяне при излагането на мотивите, голям брой съдии са в „техническо нарушение“. Професионалните сдружения изразиха безпокойство, че това създава възможност за субективно третиране твърдейки, че на някои от членовете им са били наложени наказания, докато забавянето на мотивите в други случаи е било толерирано от съдебните инспектори<sup>33</sup>.

Други важни условия за по-ефикасен и последователен съдебен процес са ефикасните процедури и професионални практики между полицията, прокуратурата и съдилищата. От 2007 г. насам България внесе подобрения и в трите процесуални кодекса като бяха обхванати наказателното, гражданското и административното право<sup>34</sup>. В резултат от това полицията получи възможност да подобри следствената си практика и бе улеснено използването на доказателствата в съда. Освен това на съдилищата бе дадена възможност да назначават резервни защитници на ответника, за да се намали рискът от забавяне, а прокуратурата получи правото да обжалва съдебните решения за връщане на делата за доразследване. През 2010 г. България започна също така работа по нов Наказателен кодекс, тъй като настоящият кодекс е остарял и е неподходящ за борба с много от модерните престъпления, включително корупцията, злоупотребата със служебно положение и организираната престъпност<sup>35</sup>. Работата по Наказателния кодекс напредва с неравномерни темпове и изпълнението на първоначалната цел за представяне на първи проект за публично обсъждане в началото на 2013 г. бе отложено.

Слабостите в съдебната и следствената практика, особено във връзка с дела за корупция по високите етажи на властта и тежка организирана престъпност, се изтъкват от Комисията от 2008 г. насам<sup>36</sup>. Първоначално България отговори на изразеното безпокойство чрез въвеждане на наблюдение от Висшия съдебен съвет на определени дела от обществен интерес, чрез дейности по обучение и проверки от инспектората, за да се установи дали съдиите спазват процесуалните разпоредби. Реформата на наказателното производство през 2010 г. бе придружена и от структурно реорганизиране на полицейското разследване, разпростиране на свързаните с разследването задачи до много по-широк кръг полицейски служители и осигуряване на обучение и оборудване за тази цел.

---

на 265, в сравнение с 294 поста, предложени за повишаване в длъжност и за преместване през същата година.

<sup>32</sup> По преценки на практикуващи юристи натовареността в Софийски градски съд е осем пъти по-висока от тази в други първоинстанционни съдилища, а положението в Софийски районен съд се смята за още по-тежко. Преназначенията останаха малко на брой, със средно 20 до 30 премествания на година (Технически доклад, стр. 14). До този момент не са били вземани решения за закриване на цели съдилища и преназначаване на служители.

<sup>33</sup> Даденият за пример случай в тази връзка е обобщен в бележка под линия № 18.

<sup>34</sup> През юли 2007 г. бе приет нов Граждански процесуален кодекс, Административнопроцесуалният кодекс бе изменен през 2007 и 2011 г., а Наказателно-процесуалният кодекс бе изменен през 2010 г. Вж. Технически доклад, стр. 10—12.

<sup>35</sup> Вж. Технически доклад, стр. 9.

<sup>36</sup> Вж. Технически доклад, стр. 16.

Тези мерки допринесоха за ускоряването на някои дела в съда, но имаха слабо въздействие върху най-важните дела за корупция по високите етажи на властта и за организирана престъпност, наблюдавани от Комисията. Вследствие на подробен анализ на някои ключови дела, в Доклада по МСП от юли 2011 г. бяха отправени препоръки за извършване на цялостен анализ на организационните структури и процедурите в съдебната система и за изпълнението на план за действие в сътрудничество с международни експерти при осъществяване на мониторинг съвместно с гражданското общество<sup>37</sup>. Тези препоръки визираха по-специално необходимостта различните институции да бъдат разглеждани като част от едно цяло, а не като отделни органи, които преследват свои собствени стратегии. В отговор България взе поредица структурни и организационни решения, свързани с прокуратурата и с нейното сътрудничество с други ключови органи. Досега тези мерки не са довели до осезаемо подобряване на резултатите на полицията и на съдебната система във връзка с делата за корупция по високите етажи на властта и за организирана престъпност (вж. по-долу). В допълнение към това, правоприлагащите органи и съдебната власт все още не са предприели извършването на цялостна и независима оценка на слабостите на съществуващите структури и процедури. Ето защо потенциалното въздействие на мерките, предприети от България в този контекст от миналото лято досега, тепърва ще бъде установено.

В тази връзка е важно да се наблегне на значението на последователността в съдебната система. Проведена наскоро консултация сред магистратите разкри пълно разногласие сред съдиите относно условията за налагане на мярката за неотклонение задържане под стража на обвиняемите по дела за тежки престъпления. Разногласието в толкова важни области предизвиква голяма загриженост и указва наличието на недостатъци при следването на последователна практика от страна на органите на съдебната система, като Върховният касационен съд (ВКС) има най-важна роля в тази област. Изготвянето на проактивна стратегия от ВСС за идентифициране и отстраняване на непоследователното тълкуване на правото във всички релевантни области би могло да бъде от голяма полза и би подкрепило по-специално борбата на България срещу организираната престъпност и корупцията<sup>38</sup>. В допълнение към това следва да се отбележи, че България все още не е постигнала пълно публикуване на съдебните решения и мотивите към тях в уеднаквен формат.

### *Реформа на съдебната система*

Слабостите във връзка с отчетността на съдебната власт и ефикасността на съдебния процес трябва да се свързват с ключовите институции, които движат напредъка в тази област, и по-специално Висшият съдебен съвет и прокуратурата. Поради това Комисията препоръчва цялостна реформа на тези институции с извършване на оценка и усъвършенстване на организационните структури и професионалната практика по отношение на делата за тежки престъпления<sup>39</sup>. Макар на ниво прокуратура да бяха

---

<sup>37</sup> СОМ(2012)459 окончателен, стр. 8., препоръки е) и ж).

<sup>38</sup> Между 2007 и 2011 г. ВСС е постановил само пет тълкувателни решения, касаещи престъпления, свързани с организирана престъпна дейност и корупция.

<sup>39</sup> Тези препоръки бяха отправени от Комисията в точки 1 и 3 на стр. 8 от Доклада по МСП, приет на 20 юли 2011 г. (СОМ(2011)459).

предприети ограничени действия<sup>40</sup>, в основната си част посочените препоръки все още не са изпълнени.

Реформата на ВСС бе обект на особено внимание, тъй като мандатът на настоящия ВСС наближава своя край. Това внимание се засили, когато през 2011 г. двама от членовете му подадоха оставка, разочаровани от неспособността на ВСС да постигне осезаеми подобрения в отчетността и спазването на етичните правила на съдебната система, както и от недостатъчната прозрачност във вътрешната му организация. При изборите за замяна на така освободените места голям брой съдилища отказаха да вземат участие, считайки, че настоящият ВСС е загубил легитимността си да представлява съдебната власт.

Дебатът доведе до размисъл в Министерство на правосъдието относно извършването на реформи в изборния процес за ВСС и до множество предложения от средите на съдебната власт и на гражданското общество, целящи да се насърчи реформирането из основи на начина, по който е организиран и се избира ВСС<sup>41</sup>. Част от поводите за безпокойство, изразени в този контекст, бяха потвърдени от специалистите, с които се е консултирала Комисията<sup>42</sup>.

Изборите за нов ВСС през тази есен дават много добра възможност за укрепване на неговата отчетност и легитимност сред магистратите и обществото. Те би трябвало да поставят началото на по-задълбочена реформа, чиято цел да бъде изграждането на Висш съдебен съвет, който да разполага с повече възможности да изпълнява конституционната си роля. Поради това Комисията отправи препоръка към българските власти в смисъл, че въвеждането на преки избори за квотата на съдебната власт би представлявало важна стъпка към преодоляване на недостатъците на днешната система. Макар българското правителство да подкрепи преките избори за ВСС по принцип, то сметна, че такива избори не е възможно да бъдат организирани както трябва тази есен. Приетите през юни изменения на Закона за съдебната власт съдържат важна крачка напред по отношение на прозрачността на предстоящата процедура на избор, както за квотата на Народното събрание, така и за тази на съдебната власт. Квотата на съдебната власт обаче отново ще бъде избрана посредством модела за непряк избор, така че ВСС ще трябва да чака още пет години преди да може да се възползва от прилагането на преките избори<sup>43</sup>. Първоначалните доклади показват, че макар изискванията за

---

<sup>40</sup> Например прокуратурата създаде два нови отдела за борба с финансовите престъпления и един отдел, който да се занимава с младежката престъпност. Все още е необходимо България да предприеме мерки за укрепване на вътрешната независимост на прокурорите, за да се гарантират независими, обективни и ефективни разследвания. По-специално, страната трябва да отстрани липсата в българското законодателство на достатъчно гаранции за провеждане на независимо разследване на престъпления, в които може да са заподозрени главният прокурор или други близки до него високоставени длъжностни лица (ЕСПЧ, дело № 1108/02 Колеви, Решение от 5.11.2009 г., в сила от 5.2.2010 г.).

<sup>41</sup> Предложения за цялостна реформа на ВСС бяха отправени до Министъра на правосъдието през февруари 2012 г. от коалиция на най-значимите професионални организации и НПО, работещи в областта на съдебната реформа. Вж. Техническият доклад, стр. 16.

<sup>42</sup> Специалистите подчертаха по-специално липсата на ясно разграничение вътре във ВСС между квотите на прокурорите и на съдиите. В миналото този въпрос е бил подчертаван в становища на Венецианската комисия към Съвета на Европа, като същото се отнася и за голямата роля на политиките при назначенията.

<sup>43</sup> Кандидатурите ще бъдат публикувани два месеца преди датата на избора и ще бъдат организирани публични изслушвания на всички кандидати, за да се даде възможност за

прозрачност да са стъпка напред в процеса, отлагането на провеждането на преки избори през тази година е довело до непоследователни процедури и до доминираща роля на председателите на съдилищата при избора на делегати.

Предстоящите избори все още дават възможност да бъдат избрани членове на ВСС, които да са ангажирани с идеята за по-активна роля на ВСС през следващия му мандат. Както Народното събрание, така и съдебната власт могат да съсредоточат разискванията си върху критерии като професионална квалификация и образование, етично поведение и визия за бъдещето. Прозрачността следва да представлява възможност за кандидатите да бъдат внимателно проучени от гражданското общество и от Народното събрание, а съдебната власт трябва да има готовност да поеме отговорност за своя избор.

За да се спомогне за успеха на следващия мандат на ВСС, от значение ще бъде да се подобрят структурата, процедурите и организацията му. Новото ръководство на ВСС може да преразгледа ролята на този орган, като се основе на цялостен анализ на текущия му мандат. Идеите, изложени от професионалните сдружения и гражданското общество в началото на тази година, биха могли да служат за вдъхновение на ВСС. За ранен тест ще послужат предстоящите избори на главен прокурор и на председател на Върховния касационен съд. Новият ВСС може да реши да направи изборите за тези най-важни магистратски позиции в страната емблематични за новия подход, с отворени и прозрачни процедури, ясни критерии и реална конкуренция.

## **II.2 Борба с организираната престъпност в периода 2007—2012 г.**

*6-ти индикативен 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.*

При присъединяването си България пое ангажимент да покаже убедителни резултати в борбата с организираната престъпност. Това означава, че тя трябва да докаже способността на правоприлагащите органи и на съдебната власт за успешно разследване, наказателно преследване и провеждане на съдебни процеси по важни дела за организирана престъпност, така че да се постигне реално възпиращо действие. Сред ключовите въпроси са методичното отнемане и конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, усъвършенстването на професионалните практики в полицията, прокуратурата и съдилищата и изграждането на ефективни структури и ефикасно сътрудничество между полицията, прокуратурата и другите административни органи.

Действията срещу организираната престъпност се засилиха през 2010 г., когато полицията пое по-активна роля и бяха осъществени известен брой отдавна просрочени процесуални и институционални реформи. Тези усилия доведоха до по-солидна институционална структура и по-добри процедури и спечелиха на България доверие в

---

обществен контрол. Тази есен ще бъде организиран непряк избор при удвоен брой на делегатите. Пряк избор се предвижда да се проведе при следващите избори за ВСС през 2017 г.

правоприлагащите ѝ органи от страна на другите държави—членки на ЕС<sup>44</sup>. Ресурсите, посветени на полицейските разследвания, бяха значително увеличени<sup>45</sup>. Както в досъдебното, така и в съдебното производство обаче все още липсват убедителни резултати за ефективно справяне с тази форма на престъпна дейност. Все още има много неразрешени и забавени дела в тази област. Организираната престъпност продължава да се описва от независимите наблюдатели като основно предизвикателство за държавата и обществото<sup>46</sup>, като това виждане се споделя и от общественото мнение<sup>47</sup>.

От 2007 г. насам институционалната рамка за борба с организираната престъпност бе адаптирана няколко пъти<sup>48</sup>. Имаше цялостна тенденция към по-голямо специализиране, повече обучение и по-внимателно проучване за надеждност<sup>49</sup>. През 2010 г. към прокуратурата бяха създадени специализирани съвместни екипи за работа по дела за организирана престъпност към пет окръжни съдилища, а през 2012 г. започнаха работа нова специализирана централна прокуратура за работа в областта на организираната престъпност и нов специализиран съд<sup>50</sup>. Тези действия съответстват на препоръките, отправяни в последователните доклади по МСП<sup>51</sup>.

Новите специализирани структури на ниво полиция, прокуратура и съдилища свидетелстват за ангажимент за адаптиране на структурите с оглед да се противодейства на организираната престъпност. Досега обаче те не са могли да докажат ефективността си във връзка с успешното разследване, образуване на наказателни производства и провеждане на съдебни производства по значими дела. Със съвсем малки изключения, досега специализираният съд е постановил решения само по маловажни дела, тъй като съответното законодателство не позволява на съда да дава приоритет на най-важните дела<sup>52</sup>. Ситуацията се усложнява от ограниченията на човешките ресурси, наложени както на прокуратурата, така и на съда. Друга важна слабост на закона е, че той не позволява на съда да разглежда дела за корупция, която в действителност често е свързана с организираната престъпност. Заедно с общото укрепване на наказателното производство и реформата на полицейското разследване,

---

<sup>44</sup> Европол е отбелязал подобрения в сътрудничеството на България с правоприлагащите институции в други държави—членки на ЕС, което е довело до редица успешни съвместни операции.

<sup>45</sup> Броят на разследващите полицаи бе увеличен от 2000 през 2010 г. на 6000 през 2011 г. и трябва да достигне общо 8000. (SEC(2011)967 окончателен, стр. 18).

<sup>46</sup> Европол смята организираната престъпност в България за уникална в целия ЕС, доколкото тя упражнява значително влияние върху икономиката, което от своя страна води до влияние върху политическия процес и държавните институции. Годишният оборот на дванадесетте най-значими организирани престъпни дейности в България се оценява на 1,8 млрд. EUR или 4,8 % от годишния БВП. (Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010—2011 г. Център за изследване на демокрацията, София, април 2012 г., стр. 5). Европол отбелязва също, че макар да е нараснал, броят на заведените дела в България е все още нисък в сравнение с мащабите на организираната престъпност.

<sup>47</sup> 96 % от запитаните при проучване Флаш Евробарометър, проведено в България през май 2012 г., смятат организираната престъпност за сериозен проблем. (Флаш Евробарометър № 351).

<sup>48</sup> Технически доклад, стр. 31.

<sup>49</sup> Цялостното укрепване на полицейското разследване през 2010 г. също повлия положително върху капацитета на полицията в тази област.

<sup>50</sup> Технически доклад, стр. 32.

<sup>51</sup> COM(2009)402 окончателен, стр. 7; COM(2010)400 окончателен, стр. 8; COM(2011)459 окончателен, стр. 9.

<sup>52</sup> Организираната престъпност е определена в българския Наказателен кодекс като извършване на престъпления от три или повече лица.

тези нови структури и реформи ясно демонстрират интереса на България от постигане на значима промяна в борбата с организираната престъпност.

По-добрите резултати в областта на отнемането на имущество са важен елемент от възпиращото въздействие при борбата с организираната престъпност, както и при борбата с корупцията. През първите години след присъединяването имаше слаб напредък в тази насока, като малко имущество бе обект на налагане на обезпечителни мерки и на отнемане в рамките на значими дела за организирана престъпност и корупция по високите етажи на властта. През 2011 г. значително се увеличи количеството отнето имущество в България и под ръководството на нов директор в Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, бе възприет по-деен и стриктен подход. Подаването на оставка от посочения директор през 2012 г. с мотива за недостатъчна политическа подкрепа хвърли съмнение върху устойчивостта на тези подобрения и насочи вниманието към по-големите препятствия пред ефективността при отнемане на незаконно придобитото имущество.<sup>53</sup>

За да се подобри ефективността при отнемането на такова имущество, през май Народното събрание прие нов Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество<sup>54</sup>. Този закон дава за първи път възможност за отнемане на незаконно придобито имущество посредством производство пред гражданските съдилища, при което не се изисква да има вече постановена осъдителна присъда и което може да бъде образувано след започване на наказателно производство за определени тежки престъпления, както и във връзка с определени административни нарушения. С приемането на закона, за което бе необходимо правителството да положи особени усилия в парламента, България откликна позитивно на дългогодишните препоръки от страна на международната общност и на множество български юристи. Комисията и държавите членки насърчиха и подкрепиха този подход<sup>55</sup>. Законът не отразява всички препоръки, отправени в докладите по МСП в тази връзка<sup>56</sup>, като специалистите изтъкнаха и други потенциални недостатъци<sup>57</sup>. За да се даде възможност на новия закон за отнемане на незаконно придобито имущество да постигне реално възпиращо действие, ще бъде необходимо системно да се извършват проверки на имуществото по всички релевантни дела и да се провежда по-добро междуинституционално сътрудничество. Това ще налага прокуратурата системно да се обръща към Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, и то на достатъчно ранен етап от разследването, за да се предотврати изчезването на имущество. Органите, осъществяващи административен контрол, също ще трябва да установят тясно сътрудничество с посочената комисия, за да идентифицират и определят характеристиките на релевантните дела, тъй като тази комисия не разполага с правомощия да предприема действия по собствена инициатива. Наличието на последователност в съдебната практика, особено по отношение на обръщането на

---

<sup>53</sup> Технически доклад, стр. 34.

<sup>54</sup> В началото на юли пред Конституционния съд бе заведено искане за обявяване на противоконституционност.

<sup>55</sup> След първоначален провал в Парламента през юли 2011 г. и препоръки от страна на Комисията за връщане към закона, отправени в два последователни доклада по МСП, през месец май няколко посланици на държави членки се намесиха публично в подкрепа на закона, а Комисията отправи съвети по някои аспекти от него.

<sup>56</sup> По-конкретно, липсват контрол по отношение на имуществото на високопоставени служители и политици и право на собствена инициатива за Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

<sup>57</sup> Технически доклад, стр. 35.

тежестта на доказване, предвидено в новия закон, ще бъде друг важен елемент, който ще определи ефективността на закона. От значение ще бъде също да се гарантират независимостта и ефикасността на бъдещата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, която ще бъде създадена съгласно новия закон, по-конкретно чрез назначаване на компетентни и политически независими членове в рамките на прозрачен и обективен процес<sup>58</sup>.

Макар България да инвестира значително в подобряването на институционалната и правната рамка за борбата с организираната престъпност от 2010 г. насам, налице са само ограничени резултати: едва няколко значими дела за организирани престъпни деяния получиха осъдителни присъди<sup>59</sup>, а бяха постановени няколко оправдателни присъди по значими дела, по които публично известните доказателства пораждаха очаквания за осъдителни присъди<sup>60</sup>. Трябва да се отбележи сериозната загриженост във връзка със слабите резултати при разкриването на поръчкови убийства — от общо 33 поръчкови убийства, наблюдавани от Комисията от 2006 г. насам, са образувани едва четири съдебни дела, макар разследването по известен брой дела да е все още в ход<sup>61</sup>. През тази година бяха извършени и редица нови поръчкови убийства. В тази връзка е важно да се отбележи, че Комисията редовно получава оплаквания от български граждани и чуждестранни инвеститори във връзка с бездействие на съдебната система и предполагаеми тайни споразумения с организираната престъпност на местно ниво<sup>62</sup>. По-голям напредък може да се наблюдава в области, свързани със сътрудничеството на България с други държави членки. То доведе до голям брой действия, насочени конкретно към противодействие на престъпленията, които имат трансгранично измерение, например контрабандата на наркотици.<sup>63</sup>

Слабите общи резултати от действията по отделните дела не могат да бъдат отпадени на конкретна институция. Анализът показва, че слабости се откриват на всички фази от процеса на разследване и от съдебния процес, на ниво полиция, прокуратура и съдилища<sup>64</sup>. Някои от слабостите са системни, по-специално разделянето на следствените дела между няколко органа и недостатъците в процеса на сътрудничество, слабостите при използването на доказателствата и специфичните недостатъци в области като защитата на свидетелите и икономическия и финансов анализ<sup>65</sup>. България

---

<sup>58</sup> Членовете на новата комисия ще се избират от Народното събрание, правителството и президента.

<sup>59</sup> Изключения, които следва да бъдат отбелязани, са делата срещу Димитър Желязков и срещу Пламен Галев и Ангел Христов.

<sup>60</sup> От юли 2011 г. досега Върховният касационен съд е постановил окончателни оправдателни присъди по четири значими дела: делото на т.нар. „Крокодили“, делото „братя Маргини“, делото на Илиян Варсанов и това на Димитър Вучев. Позоваване на оправдателните присъди бе направено и в СОМ(2011)459 окончателен, стр. 5.

<sup>61</sup> Приема се най-общо, че през последните 10 години е имало около 150 поръчкови убийства, като много малко от тях са разкрити или за тях е наложено наказание.

<sup>62</sup> Това се отнася по-специално за Черноморския регион.

<sup>63</sup> Важна фигура на организираната престъпност бе арестувана през май и ще бъде екстрадирана за провеждане на съдебен процес в друга държава—членка на ЕС. Залавянето наскоро на голяма пратка наркотици бе резултат от сътрудничеството между България, няколко други държави членки и Европол.

<sup>64</sup> Вж. Технически доклад, стр. 30.

<sup>65</sup> Липсва информация за имуществото, върху което е наложено обезпечение или което е отнето във връзка с дела, образувани от новата специализирана прокуратура за организираната престъпност. Наскоро бе образувано значимо дело за изпиране на пари срещу Пламен Галев и Ангел Христов.

се нуждае от ясни и ефективни процедури и практики и от по-добри способности за сътрудничество<sup>66</sup>, за да постигне успех по значимите дела за организирани престъпни деяния. Извършването на цялостна независима оценка на провалилите се дела с подкрепата на партньори от ЕС и предприемането на корективни мерки под формата на план за действие изглежда най-ясният начин за постигане на напредък.

Системните грешки в областта на правоприлагането бяха онагледени наскоро, след като двама известни осъдени избегнаха изпълнението на наложеното им наказание лишаване от свобода. Българските власти не успяха да задържат едни от най-големите престъпници в страната след връчване от съда на постановената присъда. Това следва да се разглежда като голям провал на системата.

### II.3 Борба с корупцията в периода 2007—2012 г.

*4-ти индикативен 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 длъжностни лица.*

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

При присъединяването на България към ЕС, с МСП бе указано на страната по какъв начин тя следва да покаже по-добри резултати в борбата с корупцията. Изискваше се да се докаже способността на правоприлагащите органи и на съдебната власт за успешно разследване, наказателно преследване и водене на съдебни процеси по дела за корупция по високите етажи и за разследване на необяснимо забогатяване. Сред ключовите способности са система за проверка на имуществото на високопоставени служители, мерки за борба с корупцията в системата на правоприлагането, в прокуратурата, по границите и в други части на публичния сектор, и специфични мерки в областите, където има конфликти на интереси и обществени поръчки.

От 2007 г. насам България е разработила всеобхватна административна мрежа и превантивни мерки за противодействие на корупцията. На разположение са средства за оценка на риска, а за ключовите области са въведени специфични методологии като декларации за имотно състояние и за конфликт на интереси. Реформите в граничната полиция и митниците намалиха възможностите за корупция в тези области. Прилагането обаче остава разнородно. В някои области имаше временни неуспехи, какъвто беше случаят със Закона за амнистията от 2009 г.<sup>67</sup> Освен това препоръката на Комисията за превръщане на системата за проверка на имущественото състояние в ефективен механизъм за установяване на неправомерно забогатяване все още не е изпълнена<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Сред предложенията, отправени от специалистите въз основа на практиките в другите държави членки, бяха включени редовно отчитане от страна на висшето ръководство в прокуратурата и полицията, както и централен регистър на банковите сметки, за да се улесни финансовото разследване.

<sup>67</sup> Законът за амнистията от 2009 г. доведе до прекратяването на 458 дела, включително за злоупотреба със служебно положение и злоупотреба с публични средства.

<sup>68</sup> СОМ(2011)459 окончателен, стр. 10.

В своя анализ на антикорупционната рамка на България специалистите, с които Комисията се консултира, подчертаха някои общи слабости, които спъват напредъка в тази област. България не разполага с независими институции в областта на борбата с корупцията, които да имат правомощията и задължението да правят предложения и да направляват предприеманите действия<sup>69</sup>. Това ограничава свободата на действие на съответните институции за дейна намеса и за осъществяване на независимо наблюдение. В резултат на това много от административните дейности в тази област обикновено се предприемат в отговор на извършено нарушение и се съсредоточават единствено върху формалното съответствие. Липсата на правомощия за налагане на наказания в някои области, както и неналагането на ефективни наказания в областите, където такива правомощия съществуват, са показателни за това колко е трудно тази дейност да набере скорост<sup>70</sup>.

За да се постигне значима промяна в борбата с корупцията през следващия период, България трябва да помисли за създаването на независим орган, който да извършва координация и да подпомага наблюдението в тази област. В тази връзка би било целесъобразно също така да се направи независима оценка на въздействието на националната стратегия на България за противодействие на корупцията и организираната престъпност и на тази основа да се изготви нова стратегия с по-ясни показатели и цели за постигане.

Загрижеността във връзка с корупцията в България има значителни мащаби – 96 % от българите смятат корупцията за сериозен проблем, а за 68 % от интервюираните ситуацията в тази област е останала непроменена или се е влошила спрямо 2007 г.<sup>71</sup> Усещането на обществото ще се промени едва след като бъдат предприети решителни действия в борбата с корупцията.

#### *Корупция по високите етажи на властта*

От 2007 г. насам МСП се съсредоточава върху мерките, които съдебната власт и правоприлагащите органи предприемат във връзка със случаите на корупция, и по-специално случаите на корупция по високите етажи на властта, в които са замесени висши държавни служители и политици. България разви специализиран капацитет в тази област. Вследствие на препоръките на Комисията<sup>72</sup>, през 2009 г. България създаде съвместен екип за разследване и наказателно преследване на измамите с финансови средства на ЕС и усъвършенства своята правна уредба<sup>73</sup>. По други случаи на корупция по високите етажи на властта работиха създадени по същото време съвместни екипи за борба с организираната престъпност. След допълнителни препоръки в докладите за

---

<sup>69</sup> Като изключим националната Сметна палата, всички органи в тази област са подчинени на изпълнителната власт.

<sup>70</sup> Националната Сметна палата и Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси не могат да налагат наказания, ако бъде отказано съдействие. Инспекторатите имат право да налагат наказания за неспазване на разпоредбите за превенция на корупцията, но в действителност не са упражнявали това право.

<sup>71</sup> Флаш Евробарометър № 351 от юли 2012 г.

<sup>72</sup> През 2009 г. Комисията препоръча на България да създаде специализирани структури за наказателно преследване и разглеждане на дела за корупция по високите етажи на властта и дела за организирани престъпни деяния. СОМ(2009)402 окончателен, стр. 7.

<sup>73</sup> През май 2008 г. в Наказателния кодекс бяха внесени изменения, които направиха възможно допускането в съда на доказателства, предоставени от Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

постигнатия напредък по МСП<sup>74</sup> през 2012 г. България създаде специален съвместен екип, който да работи в областта на корупцията по високите етажи и реорганизира съвместния екип за борба с измамите с финансови средства на ЕС, като разшири мандата му в няколко други области на измами с публични средства.

Резултатите от създаването на тези специализирани структури са смесени. Макар че създаването на съвместния екип за борба с измамите със средства на ЕС първоначално доведе до увеличаване на броя на разследваните и разглеждани от съдилищата дела, броят на тези дела намаля отново през 2011 г.<sup>75</sup>, като по-голямата част от тях не бяха от съществено значение. В анализа на Комисията се установява освен това наличието на голям брой необясними уволнения и провалили се дела<sup>76</sup>.

Резултатите, постигнати от съдебната власт по отношение на други дела за корупция, са сходни: макар броят им да нарасна през 2009 г. и 2010 г., през 2011 г. се наблюдава значителен спад<sup>77</sup>. Освен това много малко от делата за корупция по високите етажи на властта достигат до съда, като по много от тези дела съдебните процеси текат бавно, с несъразмерно голям брой оправдателни присъди<sup>78</sup>. Съдебната система откликна съвсем вяло на разследванията на предполагаеми случаи на корупция и злоупотреба със служебно положение от страна на магистрати<sup>79</sup>.

В този контекст следва да се изрази особено безпокойство във връзка с непрекъснатите забавяния и отлагания на равнище апелативен съд на две емблематични дела за измами с финансови средства на ЕС, по които през март и октомври 2010 г. първоинстанционният съд постанови присъди за дългогодишно лишаване от свобода. Не е дадено задоволително обяснение защо наличните процесуални възможности за ускоряване на разглеждането на тези емблематични дела не се използват активно от съдебната власт<sup>80</sup>. Разочароващите резултати както от досъдебната, така и от съдебната фаза на производството при преследването на корупцията по високите етажи могат в голяма степен да бъдат отпадени на системните слабости, от които страда ефикасността на съдебната система в други области — например правната рамка, съдебната практика и практиката на прокуратурата и органите за административен контрол. Те бяха

---

<sup>74</sup> СОМ(2011)459 окончателен, стр. 8—9.

<sup>75</sup> Броят на осъдителните присъди по дела за измами с финансови средства на ЕС нарасна стабилно от нула през 2007 г. до 243 присъди през 2010 г., но през 2011 г. броят им отново спадна до 159. Наказателните дела по всички обвинителни актове за измами със средства на ЕС, внесени през 2011 г., бяха прекратени и бяха преобразувани в административни нарушения. (СОМ(2012)57final, стр. 6.)

<sup>76</sup> В докладите си от юли 2011 г. и февруари 2012 г. Комисията посочва наличието на голям брой прекратени дела, по някои аспекти от които е имало образувано наказателно производство в друга държава членка (СОМ(2011)459 окончателен, стр. 6; (СОМ(2012)57final, стр. 6.).

<sup>77</sup> Новообразувани досъдебни производства за корупция: 512 през 2007 г., 490 през 2008 г., 595 през 2009 г., 684 през 2010 г. и 522 през 2011 г.

<sup>78</sup> От последния анализ на Комисията през юли 2011 г. досега бяха постановени присъди по пет дела, касаещи високите етажи на властта, две от които са окончателни. Окончателни присъди лишаване от свобода бяха постановени по две дела, засягащи бивш депутат от Народното събрание и бивш директор на държавно предприятие, като изпълнението на една от присъдите беше отложено. През същия период бяха постановени оправдателни присъди по десет дела, засягащи трима бивши министри, един бивш заместник-министър и други висши държавни служители, ръководители на държавни предприятия и бизнесмени.

<sup>79</sup> Вж. по-горе, стр. 7.

<sup>80</sup> И по двете дела различните забавяния означават, че въззивното производство по присъдите, постановени през 2010 г. от първоинстанционния съд, е напреднало незначително. (Технически доклад, стр. 20, бележка под линия № 80).

посочени от Комисията през 2011 г.<sup>81</sup> и бяха отразени многократно и в анализа, изготвен от службите на прокуратурата през 2012 г. Оздравителните мерки, предприети от прокуратурата<sup>82</sup>, свидетелстват, че в съдебната система все повече се осъзнава необходимостта от съществена промяна в професионалните практики и организация, за да се подобрят резултатите на България в борбата с корупцията по високите етажи.

Тези мерки следва да бъдат превърнати в част от цялостно правно и институционално усилие в България за усъвършенстване на начина, по който се образуват производства по дела за корупция, както се препоръчва в доклада по МСП от 2011 г.<sup>83</sup> За това се изискват координирани действия в няколко области. Първо, България следва да разгледа възможността за въвеждането на изменения в правната уредба, за да се улесни наказателното преследване на престъплението корупция от страна на съдебната власт<sup>84</sup>. Второ, органите за административен контрол следва да подхождат активно към установяването на случаите и на ефективните способности за сътрудничество със съдебната система. Трето, разследващите полицаи и прокурорите трябва да усъвършенстват капацитета си за анализ на сложни икономически и финансови данни. Накрая, прокуратурата трябва също така да е в състояние адекватно да планира и води комплексни разследвания до успешен завършек, а системата на съдилищата трябва да подобри способността на съдиите да преценяват икономически и финансови доказателства, както и да синхронизира съдебната практика и да насърчи налагането на наказания, които имат възпиращо действие, посредством касационното производство. В този контекст е важно да се изгради тясно оперативно сътрудничество между специализирания съвместен екип за борба с корупцията и специализираната прокуратура за организираната престъпност.

Въпреки разработването на различни правни и процесуални инструменти за справяне с корупцията по високите етажи, продължаващите затруднения, които този вид дела срещат в съда, повдигат въпроси относно капацитета и решимостта на съдебната власт. Делата за корупция по високите етажи на властта обикновено засягат влиятелни обществени личности. Ето защо те са изпитание за способностите и независимостта на българската съдебна система. Тъй като корупцията и организираната престъпност често са свързани, задълбочените финансови разследвания са важна част от всяко разследване в тази област и са от особено значение за разкриването на връзки между организираната престъпност и политиката. Тези аспекти не са получили необходимото внимание в България. Важно е също така да се работи в тясно сътрудничество с Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, и с други органи за административен контрол, така че преследването на корупцията по високите етажи да е ефективно, а резултатите от него да имат възпиращо действие.

#### *Корупцията в публичната администрация*

Усилията на правоприлагащите институции в борбата с корупцията трябва да бъдат допълнени с ефективни административни действия за установяване на нарушенията на правилата, налагане на наказания и разработване на превантивни мерки. От 2007 г.

---

<sup>81</sup> Технически доклад по МСП от 20 юли 2011 г. (SEC(2011) 967 окончателен), стр. 12.

<sup>82</sup> Вж. Технически доклад, стр. 16—17.

<sup>83</sup> За тази цел Комисията препоръчва на България да извърши цялостен одит на съдебната практика, процедури и организация и да изготви подробен план за действие със съдействието на международни експерти. (COM(2011) 459 окончателен, препоръки в точки 3 и 6, стр. 8—9).

<sup>84</sup> Вж. Технически доклад, стр. 9.

насам България изгради цялостна административна рамка в тази област. По-конкретно, България създаде орган за координация на високо равнище към Министерски съвет за противодействие на корупцията, който да следи за изпълнението на националната стратегия и плановете за действие в тази област. През 2010 г. бяха създадени два нови административни органа — комисия за предотвратяване на конфликти на интереси и хоризонтален орган за насърчаване на борбата с корупцията. Освен това на административните инспекторати във всички области на публичната дейност беше поставена задачата да разработват превантивни дейности и механизми за оценка на риска и да следят за тяхното прилагане, както и да налагат при необходимост дисциплинарни наказания. Тази рамка се допълва от Сметната палата, която отговаря за контрола върху имуществото на държавните служители.

Благодарение на тази цялостна административна рамка България успя от 2007 г. насам да отбележи редица постижения в предотвратяването и наказването на корупцията. В повечето сфери на публичната дейност бяха разработени инструменти за оценка на риска и етични кодекси, беше създадена система за редовни декларации на държавните служители за конфликт на интереси, несъвместимост и имущество, а в някои институции като митниците, данъчните служби и граничната полиция беше проведена структурна реформа с особен акцент върху професионалната етика и предотвратяването на корупцията.

Съществуват обаче и редица важни недостатъци, които България следва да коригира, за да направи решителна крачка към възпирането на корупцията и повишаването на доверието на българите в държавните институции. Системата за имуществен контрол, чрез която Сметната палата събира и публикува имуществени декларации, допринася за прозрачността, но проверката на декларациите е недостатъчна, а самата система не дава възможност за установяване на незаконно обогатяване. Докладвано е само за няколко случая на конкретни действия, предприети от други органи във връзка с констатирани несъответствия в декларации<sup>85</sup>. Не беше изпълнена препоръката на Комисията в новия закон за отнемане на незаконно придобито имущество да се предвиди проверка на имуществото<sup>86</sup>. Фактът, че въобще се разследват съвсем малък брой от тези случаи ясно показва, че съществуват пропуски в тази сфера и че на част от административната машина трябва да бъде изрично възложена отговорност за дейното преследване на незаконното обогатяване.

През 2009 г. България прие закон относно конфликта на интереси и създаде административен орган за установяване и наказване на конфликти на интереси<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Декларациите се сверяват автоматично от компютърна програма с други налични данни като данъчни декларации, но не се прави профилиране на риска, няма достъп до банкови данни, нито съпоставяне с декларации от предишни години и следователно не е възможно да се проследи натрупването на богатство с неизяснен произход.

<sup>86</sup> Комисията препоръча на България да „приеме законодателство, даващо възможност за извършването на гражданска конфискация, която не се основава на присъда, и за извършването на ex-officio проверка на имуществото на високопоставени служители, магистрати и политици, и демонстриране на резултати в тази сфера“ (СОМ (2011) 459 окончателен, стр. 9).

<sup>87</sup> България прие закон през 2009 г. и след това през 2011 г. създаде Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) вследствие на спиране на средства от фондовете на ЕС през лятото на 2008 г., причина за което бяха по-конкретно няколко случая на конфликт на интереси и липсата на защита на средствата на ЕС в тази област (Технически доклад, стр. 27; вж. също СОМ(2008)496 окончателен „Доклад относно управлението на средства на ЕС в България“).

Създаването на специална комисия за установяване на конфликти на интереси и за предлагане на наказания (КПУКИ) доведе до впечатляващ ръст на обществените сигнали за конфликти на интереси и до приемането на редица решения, но досега е приключено само едно дело<sup>88</sup>. Оценката на дейността на КПУКИ за първите 15 месеца показва, че новият орган е приел предизвикателствата и е започнал работа бързо, но че все още не е успял да се докаже чрез убедителни решения по важни дела<sup>89</sup>. Следва да се повдигнат и някои въпроси относно ефективността на Закона относно конфликта на интереси. Решенията на КПУКИ подлежат на двуинстанционно оспорване по съдебен ред, като същото се отнася и за всяко следващо административно наказание. В резултат на тази тромава двустепенна процедура КПУКИ е успяла да издаде досега само пет наказателни постановления<sup>90</sup>. КПУКИ трябва да покаже способността си да постановява добре обосновани решения по чувствителни дела. Все още не е изпълнена препоръката на Комисията правилата за конфликт на интереси да се прилагат спрямо индивидуалните договори за предоставяне на услуги<sup>91</sup>.

Под ръководството на Главния инспекторат към Министерски съвет България прилага методология за оценка на риска от корупция в изпълнителната власт. Тази методология може да се смята за полезно средство за предотвратяване на корупцията. Нейното прилагане обаче не е задължително, а капацитетът на Главния инспекторат за проследяване на прилагането е ограничен. Освен това оценката за риск от корупция е задължителна само за изпълнителната власт<sup>92</sup>, като досега няма наложени дисциплинарни наказания за случаите на неспазване на изискванията. Все още се очаква да започне работа новата структура за оценка на рисковете от корупция в българската институционална рамка (БОРКОР). За да има добавена стойност, тя трябва да се превърне в силна централна институция за координация на борбата с корупцията и с правомощия да оценява плановете на другите институции, да прави оценки на риска по декларациите за конфликт на интереси или да действа като секретариат за независим процес на наблюдение.

### *Обществени поръчки*

Слабостите при прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки предоставят много възможности за корупция. Освен това те влияят негативно на ефективното използване на финансовите средства на ЕС и като цяло водят до по-ниско качество при предоставянето на обществени блага и изразходването на публични средства. Одитите и оценките, направени от различни служби на Комисията, установиха съществени рискове и недостатъци в тази област.

---

<sup>88</sup> Вж. Технически доклад, стр. 27.

<sup>89</sup> Неотдавнашни решения, които бяха поставени под въпрос от обществеността, засягат предишния председател на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност и бившия председател и един бивш член на Комисията за защита на потребителите.

<sup>90</sup> Сред другите слабости, подчертавани от специалистите, са по-специално невъзможността да се предприемат действия по анонимни сигнали и да се налагат административни наказания за подаването на неточни декларации (вж. Технически доклад, стр. 27).

<sup>91</sup> (СОМ (2011) 459 окончателен, препоръка х), стр. 10) Понастоящем индивидуалните договори за предоставяне на услуги се основават на Закона за задълженията и договорите и поради това не попадат в приложното поле на трудовото законодателство и неговите разпоредби относно конфликта на интереси и несъвместимостта.

<sup>92</sup> Оценката за риск от корупция не е задължителна за Народното събрание, съдебната власт, местното самоуправление, държавните агенции, държавните институти и обществените услуги и фондове.

От 2007 г. насам България положи усилия да усъвършенства своята нормативна уредба и административната си дейност по отношение на обществените поръчки. Тя проведе реформа в законодателството си в областта на обществените поръчки с цел да го опрости и да засили някои административни проверки, за да се съобрази с препоръките на Комисията<sup>93</sup>. Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата получиха правомощия да извършват проверки по собствена инициатива, а изискването Агенцията по обществени поръчки (АОП) да проверява поканите за подаване на оферти преди публикуването им беше разширено. Бяха положени усилия за повишаване на експертните познания на магистратите в областта, включително чрез специализация.

Тези усилия обаче все още не са довели до очакваните резултати. Броят на получаваните от Комисията оплаквания във връзка с българската система за обществени поръчки продължава да расте<sup>94</sup>, като се наблюдават очевидни случаи на сериозни нарушения на правилата на ЕС за обществените поръчки. Макар че през тази година беше осигурен допълнителен персонал<sup>95</sup>, предназначеният за подпомагане на възлагащите органи ресурси все още са недостатъчни. За България ще бъде важно новите процедури за контрол да се изпълняват ефективно. Оправомощаването на АОП да извършва проверки по собствена инициатива ще бъде важно послание, че от всички контролни органи се очаква по-деен подход основан на риска.

### **III. Следващи стъпки**

Оценката на Комисията показва постигнатия от България напредък през петте години след присъединяването ѝ към ЕС. Механизмът за сътрудничество и проверка има положителен принос за този напредък. Комисията смята, че България е на път да постигне целите на МСП, при условие че процесът на реформи бъде ускорен. За провеждането на дълбоки реформи ще е необходима по-голяма ангажираност с реформата, особено от страна на ръководството на съдебната власт. Ще са необходими също ясни общи насоки от властите и всеобхватен подход към осъществяването на промените, като работата на различните институции бъде съчетавана по-ефективно отколкото в миналото. Това означава по-голямо усилие, за да се покаже, че етиката се цени и че корупцията и организираната престъпност се наказват действително. Механизмът за сътрудничество и проверка следва да продължи да действа с цел оказване на подкрепа за тези усилия и запазване на устрема за промяна към един устойчив и необратим процес на реформи — процес, който е достатъчно силен, за да не се нуждае повече от външната намеса чрез МСП.

Последните пет години показаха, че България може да отбелязва ясен напредък когато има ясна политическа посока. Тя вече е въвела голяма част от правилните инструменти. Следващият етап ще бъде използването на тези инструменти, за да се придвижи и осъществи реформата. По този начин България ще се доближи до изпълнението на изискванията на МСП, като това ще бъде и доказателство за българския народ за наличието на ангажираност. Всички държави членки имат както задължения, така и възможности в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие и

---

<sup>93</sup> СОМ(2011)459 окончателен, стр. 10.

<sup>94</sup> В областта на обществените поръчки Комисията получи 4 оплаквания за периода 2008—2009 г. и 26 оплаквания за периода 2010—2011 г.

<sup>95</sup> През тази година Агенцията по обществени поръчки е получила 10 допълнителни щатни позиции, чиято основна задача е упражняването на допълнителен предварителен контрол.

Комисията очаква България да завърши особения процес по МСП и да работи по тези въпроси по същия начин, както другите държави членки.

Отчитайки, че понастоящем България трябва да приложи на практика взетите решения, като избягва каквото и да било връщане назад и показва постигане на сериозни резултати, Комисията реши да представи своята следваща оценка в края на 2013 г. Това ще даде необходимото време за оценяване на реалните резултати. Освен това Комисията ще прекрати практиката си да представя средносрочни доклади за преглед на постигнатите резултати. При все това тя ще наблюдава отблизо напредъка през този период посредством редовни работни посещения, както и чрез чести диалози с българските власти и с другите държави членки.

#### **IV. Препоръки**

С цел запазване на напредъка Комисията приканва България да предприеме действия в посочените по-долу области въз основа на препоръките, изготвени с цел да се помогне на България да съсредоточи усилията си при подготовката за следващата оценка на напредъка по МСП, която Комисията ще представи в края на 2013 г.

1. Реформа на съдебната система
  - Да се обнови съставът на Висшия съдебен съвет с мандат да предприеме провеждане на реформа из основи.
  - Да се изготви и изпълни средносрочна стратегия за човешките ресурси в съдебната система, която да се основава на анализ на нуждите и натовареността, с промените в структурата на съдилищата, назначенията и обучението.
  - Новият главен прокурор следва да получи мандат да проведе реформа в структурата, процедурите и организацията на прокуратурата въз основа на независим функционален одит и в сътрудничество с външни експерти.
  - Да се постави цел за завършване на работата по новия Наказателен кодекс и за неговото прилагане.
  - Да се гарантира откритото участие на всички значими НПО и професионални организации при определянето и наблюдението на стратегиите за реформи.
2. Независимост, отчетност и етика на съдебната власт
  - Работата на Инспектората да се съсредоточи върху етиката и ефикасността на съдебната система. Да се установи единна и ефективна система за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела, която да се използва повсеместно в страната.
  - Да се гарантира, че изборът на главен прокурор е пример за прозрачен и състезателен процес, основан на критерии за професионална етика и ефективност.

- Прозрачността, обективността и професионалната етика да се превърнат в главни приоритети при атестирането, повишаването, назначаването и вземането на дисциплинарни решения по отношение на магистратите.

### 3. Ефикасност на съдебния процес

- Да се изготви стратегия за намаляване на случаите, при които има закъснение при публикуване на мотивите към съдебните решения и да се анализират начините за справяне с този проблем.
- Да се запълнят празнините при ефективното изпълнение на съдебните решения, като например укриването с цел избягване изпълнението на присъда лишаване от свобода или неизпълнението на финансови наказания, наложени по съдебен ред.
- Да се приеме стратегия за повишаване на последователността при правоприлагането, включително дейна стратегия на Върховния касационен съд за установяване на въпроси, по които има разногласия, и постановяване на решения по тях.

### 4. Борба с организираната престъпност

- Да се гарантира, че членовете на новата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество се назначават въз основа на тяхната професионална етика, както и че другите институции, и най-вече прокуратурата, напълно съдействат за работата на комисията; да се гарантира също бързото вземане на решения от Върховния касационен съд, за да запази нейния авторитет, ако е необходимо;
- Да се извърши независим анализ на провалилите се дела, като се анализират слабостите както в следствието, така и в прокуратурата, в това число защитата на свидетелите, икономическият и финансовият анализ, събирането на доказателства от полицията и сътрудничеството между съдебната и изпълнителната власт.
- Въз основа на този анализ, да се премахнат недостатъците в структурата, управлението, персонала, обученията, сътрудничеството и професионалните практики.

### 5. Борба с корупцията

- Да се използва натрупаният опит от минали случаи, за да се подобри работата на полицията, прокуратурата и съдилищата.
- Да се направи независима оценка на въздействието на българската национална стратегия за противодействие на корупцията. Да се повери на една-единствена институция задачата да координира борбата с корупцията, да подпомага и координира усилията в различните сектори, да докладва за резултатите от прилагането на стратегията за противодействие на корупцията във всички държавни структури и да поддържа нова независима система за наблюдение, в която участва гражданското общество.

- Да се измени Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, така че да могат ефективно да се налагат наказания, които имат възпиращо действие. Да се преразгледа системата за деклариране и проверка на имущество, като тя бъде превърната в ефективно средство за установяване на незаконно обогатяване.