



Брюксел, 25.1.2017 г.  
SWD(2017) 24 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**БЪЛГАРИЯ: Технически доклад**

*придружаващ*

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

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

{COM(2017) 43 final}

Показатели, които трябва да бъдат покрити от България съгласно Решение 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:

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

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

Показател 3: 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.

Показател 4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.

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

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

## I ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият технически доклад обобщава информацията, на която Комисията основава оценката си за напредъка на България до настоящия момент по механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Анализът се основава на данни от различни източници. На първо място, той се опира до голяма степен на информацията, получена от българските органи, както в писмена форма, така и чрез постоянни контакти и срещи. В допълнение към това Комисията използва голям брой анализи и независими оценки, изготвени от други международни институции, организации на гражданското общество, професионални организации, други държави — членки на ЕС, както и експерти. Контактите на Комисията с българската администрация в целия спектър от политики на ЕС също допринасят за събирането на информация за тази дейност.

Като част от подготовката на докладите Комисията е поддържала тесни контакти със съответните държавни институции и българските съдебни органи, работещи в областите, които имат отношение към МСП. Тези контакти включват посещения в България на службите на Комисията няколко пъти годишно и освен това Комисията е представена на място в България<sup>1</sup>. Веднъж годишно Комисията включва в своите посещения независими експерти от други държави членки — съдии, прокурори, експерти в областта на борбата с корупцията. И накрая, Комисията се среща и с неправителствени организации, работещи по проекти в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията, с професионални организации на съдиите и прокурорите и с представители на деловите среди. Отговорността за изготвянето на настоящия доклад обаче остава за службите на Комисията.

Комисията подкрепя усилията на България за постигането на целите на МСП чрез предоставяне на финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. През програмния период 2007—2013 г. българските съдебни реформи са получавали подкрепа по оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК), съфинансирана от Европейския социален фонд (ЕСФ), чиято обща цел бе подобряване на функционирането на публичната администрация, но и повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността на съдебната система<sup>2</sup>. През текущия програмен период (2014—2020 г.) ЕСФ подкрепя усилията за реформа на българската съдебна система чрез оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ), която има своя собствена приоритетна ос, предназначена за интервенции, свързани със съдебната власт, за обща сума в размер на 30,2 милиона евро. Средствата могат да бъдат разпределени от българските органи за проекти, насърчаващи организационните реформи, електронното правосъдие и обучението.

В решението на Комисията от 2006 г. относно МСП са определени шест показателя за България. Шестте показателя бяха създадени в определен контекст и тяхната конкретна формулировка отразяваше специфичното положение към тогавашния момент. Основните въпроси, за които се отнасят те обаче, продължиха да бъдат актуални през следващите години. Първите три показателя се отнасят до реформата на съдебната система, включително конституционната уредба (показател 1), законодателството (показател 2), както и подобряването на ежедневно функциониране на съдебната система (показател 3). Следващите два показателя се отнасят до борбата срещу корупцията — както корупцията по

---

<sup>1</sup> Комисията има съветник по въпросите на МСП, който е установен в представителството на Комисията в София.

<sup>2</sup> От 2007 г. насам са подадени 24 покани за представяне на предложения за обща сума в размер на 51 милиона евро или 28 % от бюджета на оперативната програма. Най-големият дял от заделените средства беше отпуснат за мерки за управление на човешките ресурси и подобряване на уменията (около 27 милиона евро), а останалата част беше разделена между мерки, свързани с прозрачността и ефективността (8 милиона евро) и с електронното правосъдие (16 милиона евро). Поради бюджетните ограничения на съдилищата именящите се приоритети на прокуратурата са били сключени договори на стойност само 25 милиона евро, като са били изплатени 16 милиона евро и са изпълнени 57 проекта.

високите етажи на властта (показател 4), така и корупцията в по-общ план, включително на местно равнище и по границите (показател 5). Последният показател се отнася до мерките за справяне с организираната престъпност (показател 6).

Докато предходните доклади бяха съсредоточени конкретно върху събитията от съответната изминала година, които са в основата на всеки доклад, в настоящия случай Комисията реши да разгледа ситуацията от по-дългосрочна перспектива. Този анализ дава възможност за по-всеобхватна оценка на напредъка по всеки показател за периода от десет години, изтекъл от присъединяването на България към ЕС и създаването на МСП. В следващите глави на настоящия доклад ще бъде направена равностметка на развитието във връзка с всеки един от показателите, както и във връзка с многото препоръки, съдържащи се в докладите на Комисията през годините. Въпреки че всичките шест показателя са взаимосвързани и тяхното изпълнение е отчасти взаимозависимо, в представянето по-долу всеки показател е разгледан поотделно като същевременно се поставя акцент върху най-значимите развития за всеки от показателите.

## 2. НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

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

Първият показател отразяваше опасенията, изразени преди присъединяването на България към ЕС от Венецианската комисия към Съвета на Европа<sup>3</sup>, както и от други наблюдатели и независими експерти във връзка с някои аспекти на съдебната система в България. Измененията на Конституцията, приети от Народното събрание на България на 2 февруари 2007 г., имаха за цел да се преодолеят някои от тези опасения и да се укрепят независимостта и отчетността на съдебната власт<sup>4</sup>. На Висшия съдебен съвет (ВСС) бяха предоставени широки правомощия за управление на съдебната власт във връзка с назначенията, повишенията, пониженията, преместването и отстраняването от длъжност на магистратите, както и управлението на бюджета. Освен това имунитетът на магистратите беше ограничен до действията, извършени при изпълнение на служебните им задължения, и беше създаден независим съдебен инспекторат, който се избира от Народното събрание с мнозинство от две трети и отговаря за извършването на проверки на съдебните органи<sup>5</sup>. Промените в Конституцията от 2007 г. бяха важна стъпка към създаването на основните гаранции за независимостта и отчетността на съдебната система в България. Поради това през следващите години акцентът на МСП бе насочен към наблюдение на тяхното изпълнение и прилагане на практика. Макар изричните конституционни разпоредби да имат ключова роля в определянето на правните параметри на системата, тяхното изпълнение и прилагане на практика, както и развитието на институционалните норми и практики са еднакво важни за крайния резултат. Формалните правила никога не могат да отговорят в пълна степен на предизвикателствата, пред

<sup>3</sup> Венецианската комисия на Съвета на Европа предоставя правни съвети на държавите с цел да им помогне да приведат своите правни и институционални структури в съответствие с европейските стандарти и международния опит в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона:

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN)

<sup>4</sup> SWD(2012) 232, стр. 4.

<sup>5</sup> Член 132а от Конституцията на Република България. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) е независима институция, но той докладва за своята дейност пред ВСС и двете институции работят в тясно сътрудничество по дисциплинарни и други въпроси.

които е изправена съдебната власт, а трябва да бъдат разглеждани в контекста на конкретната практика<sup>6</sup>.

В настоящата глава първо е направен общ преглед на постигнатия от България през последните десет години напредък в посока създаване на стабилна система на независимо и отчетно управление на съдебната власт (раздел 2.1). В допълнение към това е представено обобщение на най-новите действия, предприети от България през последната година, след последния доклад по МСП от януари 2016 г. (раздел 2.2.).

## 2.1. Преглед на развитието по МСП

С конституционната реформа от 2007 г. бе укрепена независимата роля на ВСС в управлението на съдебната власт и бе създаден нов съдебен инспекторат. Макар да се смяташе, че тези промени са основополагащи за изграждането на независима и отчетна съдебна власт в България, с тях не бяха преодолени напълно всички изразени опасения.

### *Висш съдебен съвет (ВСС)*

В доклада на Комисията от юли 2012 г.<sup>7</sup> се припомня, че Венецианската комисия е изразила резерви относно значимата роля на министъра на правосъдието в рамките на ВСС, както и относно големия брой членове на ВСС, избирани от Народното събрание<sup>8</sup>. Въпреки че с реформата от 2007 г. ролята на министъра бе ограничена до председателство на заседанията на ВСС без право на глас и до правомощието да внася предложения по някои въпроси, свързани с кариерата на магистратите, беше важно да се види как посочените правомощия ще бъдат упражнявани на практика.

Както беше отбелязано от Комисията през 2012 г.<sup>9</sup>, фактът, че министърът на правосъдието е запазил редица функции в рамките на ВСС, не беше изгъкнат на практика като повод за безпокойство към тогавашния момент, тъй като последователните министри като цяло по-скоро са оставяли въпросите, свързани с управлението и професионалното развитие, на ВСС. През последните години един министър на правосъдието прояви активност във връзка с ограничен брой решения по значими дисциплинарни дела<sup>10</sup>. В тези случаи обаче министърът изглежда е действал, прибегвайки до последна инстанция за коригиране на предполагаемо неизпълнение от страна на ВСС на неговите отговорности<sup>11</sup>. Поради това тези случаи показват по-скоро взаимното уравнивяване и контрол на властите и не са израз на по-систематично участие в решенията на ВСС от страна на изпълнителната власт<sup>12</sup>.

Въпреки че ролята на министъра изглежда по-малко спорна на практика, ролята на Народното събрание при избора на членовете на ВСС бе обект на нарастващо напрежение през годините. ВСС се състои от 25 членове: 11 от тях се избират от Народното събрание, 6 — от съдиите, 4 — от прокурорите, 1 — от следователите, като към тях се добавят председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд, както и главният прокурор, които са членове по право. Този състав беше предмет на критика от страна на

<sup>6</sup> България неизменно фигурира сред държавите — членки на ЕС, в които има най-слабо „усещане“ за независимост на правораздаването. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г., стр. 35—36.

<sup>7</sup> COM(2012) 411, стр. 11.

<sup>8</sup> Становище № 444/2007 относно Конституцията на България (CDL-AD(2008)009)2. Вж. също Становище № 515/2009.

<sup>9</sup> SWD(2012) 232, стр. 5.

<sup>10</sup> SWD(2016) 15, стр. 8.

<sup>11</sup> В няколко от тези случаи министърът е действал съвместно с председателя на Върховния касационен съд и в някои случаи позицията му при обжалването е била подкрепена от решенията на Върховния административен съд.

<sup>12</sup> Това също така беше потвърдено от факта, че следващият министър на правосъдието не е играл активна роля по нови случаи.

Венецианската комисия и от други страни с мотива, че значителната парламентарна квота може да създаде риск от политическо влияние в рамките на ВСС<sup>13</sup>. Освен това процедурата за избиране на членовете на ВСС от съдебната система в миналото се е провеждала под формата на непреки избори — метод, при който се считаше, че председателите на съдилищата играят решаваща роля при избора на кандидатите. В доклада по МСП от юли 2012 г. е посочено, че Комисията е препоръчала използването на преки избори през 2012 г.<sup>14</sup>

Опасенията за предполагаемо неправомерно влияние върху решенията на ВСС бяха важна тема в последователните доклади по МСП<sup>15</sup> като допълнителна тежест им бе придадена от изразените други опасения във връзка с непрозрачно вземане на решения — въпрос, който отчасти бе свързан с липсата на подходящо разделение в рамките на ВСС на областите на компетентност по отношение на съдиите и прокурорите. Според критиците най-малкото е имало усещане за риск, че върху съдиите би могло да се оказва неправомерно влияние, предвид това, че квотата на съдиите, избирани от техни колеги, представляваше само малка част от цялата колегия на ВСС<sup>16</sup>. Тези опасения се подхранваха от липсата на прозрачност, а в някои случаи — от усещането за произвол в решенията на ВСС във връзка с назначения и дисциплинарни производства<sup>17</sup>.

През 2015 г. правителството предложи нови изменения на Конституцията в отговор на изразените опасения. Целта беше независимостта на съдебната власт да се увеличи допълнително посредством създаването на две отделни колегии в рамките на ВСС, които да вземат поотделно решенията за кариерното развитие за съдиите и прокурорите. След продължителен период на политически преговори бе постигнат компромис и измененията бяха приети от Народното събрание на 16 декември 2015 г. Наред със създаването на две отделни колегии в рамките на ВСС окончателният пакет от изменения включваше разпоредби за отмяна на правилото гласуванията във ВСС по кадрови въпроси да бъдат тайни, като същевременно беше въведено правило членовете на ВСС да се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети, както и изискване членовете на ВСС от квотата на съдебната власт да се избират пряко, като при вота един магистрат разполага с един глас<sup>18</sup>. Двете отделни колегии в рамките на ВСС са компетентни да се занимават с кадрови въпроси<sup>19</sup>, отнасящи се съответно за съдиите и за прокурорите, както и с въпроси, свързани с организацията и функционирането на съответните съдебни органи (съдилищата и прокуратурите). Пленумът на ВСС запазва правомощията да отправя предложения за назначаване на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор<sup>20</sup>, да освобождава от длъжност членове на самия ВСС, както и правомощия, свързани с проектобюджета на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти, съдебното обучение, както и по организационни въпроси, отнасящи се до съдебната власт като цяло<sup>21</sup>.

Разделението на кадровите въпроси в две отделни колегии имаше за цел да се преодолее усещането за уязвимост на съдиите от неправомерен натиск, упражняван чрез ВСС. Въпреки това предвид опасенията, свързани с възможните конституционни последици от една по-всеобхватна промяна, цялостният състав на ВСС бе оставен непроменен и политическата квота,

---

<sup>13</sup> SWD(2012) 232, стр. 5.

<sup>14</sup> COM(2012) 411, стр. 5.

<sup>15</sup> Вж. напр. COM(2016) 40, стр. 3.

<sup>16</sup> Съюзът на съдиите в България е заел особено активна позиция в това отношение.

<sup>17</sup> COM(2016) 40, стр. 7.

<sup>18</sup> SWD(2016) 15, стр. 6.

<sup>19</sup> Те включват назначенията, повишаването, освобождаването от длъжност, агестирането, преместването, дисциплинарите въпроси, касаещи обикновените магистрати, както и ръководителите на съдилищата и прокуратурите.

<sup>20</sup> Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, както и главният прокурор се назначават от президента на републиката по предложение на ВСС.

<sup>21</sup> Член 130а от Конституцията на Република България.

избирана от Народното събрание, запази своите 11 членове. Разпределението на тази политическа квота между двете колегии се оказа спорен въпрос по време на последния етап от парламентарния процес, който в крайна сметка беше решен чрез промени на измененията в последния момент преди окончателното гласуване, при което политическата квота бе увеличена в съдийската колегия и съответно намалена в прокурорската колегия (в сравнение с посоченото в първоначалния компромис)<sup>22</sup>. Понастоящем съдийската колегия се състои от 14 членове, включително председателите на двете върховни съдилища, 6 съдии, избрани от съдии, и 6 членове, избрани от Народното събрание. Прокурорската колегия на свой ред се състои от главния прокурор, 4 прокурори, избрани от своите колеги, един следовател, избран от своите колеги, и 5 членове, избрани от Народното събрание<sup>23</sup>. Двете колегии се председателстват съответно от председателя на Върховния касационен съд и от Главния прокурор, а пленумът продължава да бъде председателстван от министъра на правосъдието, но без право на глас<sup>24</sup>.

Крайният резултат беше подложен на критика от част от магистратското съсловие и гражданското общество, както и от тогавашния министър на правосъдието поради това, че не е предоставена достатъчна защита на съдиите срещу политическо влияние, като същевременно не е осигурен достатъчен противовес в прокурорската колегия на ролята на главния прокурор като ръководител на прокуратурата<sup>25</sup>. Пакетът от изменения на Конституцията като цяло обаче беше признат, включително в доклада на Комисията от 2016 г.<sup>26</sup>, като важна стъпка в посока към по-независима и отчетна съдебна власт. След гласуването на измененията на Конституцията през декември 2015 г. промените бяха въведени в законодателството посредством изменения на Закона за съдебната власт, а двете колегии в рамките на ВСС бяха създадени през пролетта на 2016 г.

#### *Инспекторат към ВСС (ИВСС)*

Втората основна институционална новост, въведена с измененията на Конституцията от 2007 г., беше създаването на независим съдебен инспекторат към ВСС (ИВСС), на който бяха предоставени правомощия да проверява дейността на всички съдебни органи, включително на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, прикрепени към прокуратурите<sup>27</sup>. ИВСС беше създаден на 16 януари 2008 г. Той се състои от главен инспектор и десет инспектори, избрани от Народното събрание с мнозинство от две трети, и е компетентен да действа служебно, както и по сигнали от граждани или публични институции<sup>28</sup>. Подробните разпоредби се съдържат в Закона за съдебната власт.

ИВСС се подпомага от експерти, извършва планирани и *ad hoc* проверки и отправя препоръки до ръководителите на съдилищата и другите институции, както и предложения до ВСС за започването на дисциплинарни производства в случаите, когато в хода на проверките са установени сериозни нарушения. Той публикува годишен доклад за своята дейност. През 2010 г. в рамките на ВСС бе създадена съвместна *Комисия за изготвяне на анализ и последващи действия по препоръките на ИВСС* за осигуряване на по-голяма публичност и предприемане на последващи действия във връзка с констатациите на ИВСС. В докладите по МСП като цяло се признава положителният принос на ИВСС към подобряване на съдебната дисциплина и отчетността, като същевременно той бива насърчаван да развива дейността си още повече в посока на намиране на решения на системните проблеми в съдебната система<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> SWD(2016) 15, стр. 5.

<sup>23</sup> Член 130а от Конституцията на Република България.

<sup>24</sup> Член 130б от Конституцията на Република България.

<sup>25</sup> Министърът на правосъдието е подал оставка от длъжността си след гласуването в Народното събрание.

<sup>26</sup> COM(2016) 40, стр. 4.

<sup>27</sup> Те се състоят от следователи и са част от съдебната власт.

<sup>28</sup> Член 132а от Конституцията на Република България.

<sup>29</sup> Вж. напр. COM(2012) 411, стр. 7.

Изискването инспекторите да се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети следва да гарантира, че инспекторатът се ползва с широка политическа подкрепа. Избирането на главен инспектор обаче се оказва предизвикателство, когато мандатът на първия изпълняващ длъжността приключи през 2012 г. без да бъде постигнато съгласие за приемник. Както беше подчертано в доклада на Комисията от 2015 г., това лиши за продължителен период от време ИВСС от авторитетното и независимо ръководство, предвидено от Конституцията<sup>30</sup>. В крайна сметка обаче безизходното положение бе преодоляно с избирането на нов главен инспектор през пролетта на 2015 г., последвано от избора на нова колегия от инспектори през 2016 г.

В контекста на конституционната реформа от декември 2015 г. беше взето решение за укрепване на ИВСС, като му бъдат предоставени допълнителни правомощия във връзка с извършването на проверки за почтеност, конфликти на интереси и разкриването на финансова информация на съдии, прокурори и следователи, както и за установяване на действия, които вредят на престижа на съдебната власт или нарушават независимостта на магистратите<sup>31</sup>. Тези нови разпоредби водят до значително по-големи отговорности на ИВСС. Подробните законодателни разпоредби бяха добавени в Закона за съдебната власт през пролетта на 2016 г. и влязоха в сила през януари 2017 г.

## **2.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.**

В доклада си по МСП от 2016 г. Комисията препоръча на България да извърши реформата на ВСС чрез изменения на Закона за съдебната власт (ЗСВ), във ВСС да се развие трайна практика на прозрачни назначения, извършвани въз основа на качества и почтеност и на ИВСС да се предоставят правомощия и ресурси за изпълнението на новата му функция по гарантиране на почтеността в съдебната система. Тези елементи бяха взети предвид от българското правителство в контекста на по-широка реформа на съдебната власт, която включваше два отделни законодателни пакета от изменения на ЗСВ, приети от Народното събрание и обнародвани през април и август 2016 г.

### *Реформа на ВСС*

Първият пакет от изменения на ЗСВ се отнасяше до реформата на ВСС. С измененията бяха въведени двете колегии за съдиите и прокурорите в съответствие с новите разпоредби на Конституцията. В измененията също така се определят по-подробно организационните последици от въвеждането на двете колегии, като се установява нова структура на комисиите, най-вече във връзка с въпросите, свързани със служителите, като към всяка от колегиите се създават две отделни комисии съответно по атестирането и конкурсите и по професионална етика<sup>32</sup>. Измененията на ЗСВ изясняват и правилата за гласуване по въпроси, свързани със служителите, като назначенията, повишаването, атестирането, преместването и дисциплинарните наказания.<sup>33</sup> По такива въпроси решенията се вземат с абсолютно мнозинство от 8 гласа в съдийската колегия (от общо 14 членове) и 6 гласа в прокурорската колегия (от общо 11 членове), а в пленарен състав ВСС приема такива решения с квалифицирано мнозинство от 17 гласа (от общо 25 членове)<sup>34</sup>. Други решения се вземат с обикновено мнозинство. Нова разпоредба предвижда също, че по правило заседанията на ВСС са публични и се излъчват на живо по интернет<sup>35</sup>. Това потвърждава, че всички решения трябва да се вземат с явно гласуване, докато преди решенията по въпроси, свързани със служителите,

<sup>30</sup> СОМ(2015) 36, стр. 5. При липсата на приемник изпълняващият длъжността остана на поста до есента на 2013 г., след което постът бе вакантен за 1½ година.

<sup>31</sup> Член 132а, алинея 6 от Конституцията на Република България, както е изменен.

<sup>32</sup> Член 37 от ЗСВ.

<sup>33</sup> Член 33 от ЗСВ.

<sup>34</sup> Пленумът е компетентен по въпроси, свързани с председателите на върховните съдилища и главния прокурор, както и по отношение на членовете на ВСС.

<sup>35</sup> Съществуват много малко на брой изключения, например когато обсъжданията се отнасят до предложения за дисциплинарни наказания.



са се вземали с тайно гласуване<sup>36</sup>. По-голямата прозрачност на решенията и гласуването в рамките на ВСС дава възможност за по-строг контрол на тези решения от страна на обществеността и заинтересованите страни.

След реструктурирането двете колегии са взели решения по редица организационни въпроси и въпроси, свързани със служителите. Макар реформата да доведе до по-голяма прозрачност във функционирането на ВСС, промените не успяха да доведат до сериозно намаляване на полемиката във връзка с функционирането му, нито до преустановяване на твърденията за неправомерно влияние върху неговите решения. В съдийската колегия процесът на вземане на решения разкри наличие на голямо напрежение между членовете. В някои случаи съдийската колегия не е успяла да постигне необходимото мнозинство за вземане на решение относно ключови назначения. Дори при наличие на решение, то често се е вземало при големи разногласия в колегията и с много малко мнозинство от гласовете дори в случаи, в които е имало само един кандидат за длъжността, а в един случай избраният кандидат е бил причина за широк спор по съображения, свързани с етиката<sup>37</sup>. Има обаче също примери за единодушни решения за назначения по високите етажи на властта<sup>38</sup>. Решенията в прокурорската колегия, от друга страна, са били засегнати в по-малка степен от явна полемика, но пък обратно, по принцип са били вземани единодушно или почти единодушно, често при наличието на един-единствен кандидат за длъжността.

На 9 декември голям брой съдии излязоха по улиците в София в знак на протест срещу смятания за небалансиран подход на ВСС по отношение на условията на труд в софийските съдилища. Председателят на Софийския районен съд реши да подаде оставка в подкрепа на протестите. Тези протести започнаха след решение на ВСС от предишния ден за започване на проверки в Софийски градски съд и Софийски районен съд вследствие на сигнал от страна на главния прокурор относно закъснения в разглеждането на делата в двете съдилища. Съдиите обаче твърдят, че закъсненията са резултат от години на бездействие от страна на ВСС за справяне с прекомерната натовареност в двете съдилища и че решението за започване на двете проверки на практика представлява намеса от страна на прокуратурата във вътрешните работи на съдилищата<sup>39</sup>. Тези твърдения отразяват продължаващите сериозни опасения сред съдиите относно политизирането на решенията на ВСС<sup>40</sup>.

Измененията на Конституцията от декември 2015 г. съдържаха и важни промени в начина, по който членовете на ВСС ще бъдат избирани в бъдеще. Тези правила бяха доразвити в измененията на ЗСВ през април 2016 г., с които, в допълнение към определянето на подробните процедури за прекия избор на съответната квота от общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите, се въвеждат и някои допълнителни промени в процедурата за избор на политическата квота от Народното събрание. Предложенията за членове на ВСС се разглеждат от комисия на Народното събрание и към тях се прилагат „подробни писмени мотиви за

<sup>36</sup> ВСС продължава да използва електронна система за гласуване, но гласуването се записва и е достъпно чрез връзка, добавена в обобщените протоколи от всяко заседание на уебсайта на ВСС.

<sup>37</sup> В един случай Съюзът на съдиите в България е публикувал отворено писмо, в което изразява съжаление по повод липсата на контрол по отношение на твърденията за корупция във връзка с избрания кандидат, както и по повод факта, че „независимо от съществуващите законови гаранции за упражняване на правомощията на ВСС по открит и отговорен начин, този орган, и по-конкретно неговата Съдийска колегия, продължава да взема непрозрачни и будещи съмнения за предизвестен избор решения“ (Съюз на съдиите в България, отворено писмо от 7 юни 2016 г.).

<sup>38</sup> Един такъв пример е назначаването през януари 2017 г. на председателя на специализирания съд за борба с организираната престъпност, при което изпълняващият длъжността е бил единственият кандидат и е преназначен единодушно.

<sup>39</sup> На същия ден ВСС взе решение също така да започне дисциплинарно производство срещу виден член на Съюза на съдиите в България, работещ в Софийски градски съд, позовавайки се на закъснения в разглеждането на делата.

<sup>40</sup> Съюзът на съдиите в България е публикувал редица отворени писма през 2016 г., в които са подчертани твърдения за проблематични практики на ВСС.

професионалните и нравствените качества на кандидатите, включително и изразени становища от професионални, академични и други организации<sup>41</sup>. След като изслуша всеки кандидат, компетентната комисия изготвя и публикува „подробен и мотивиран“ доклад, с който предлага кандидатурите за гласуване в пленарно заседание на Народното събрание<sup>42</sup>. На пленарно заседание Народното събрание избира всеки член на Висшия съдебен съвет поотделно с мнозинство две трети от народните представители<sup>43</sup>. Що се отнася до непарламентарната квота, в новите разпоредби на ЗСВ, приети през април 2016 г., се уточняват подробно процедурите, чрез които членовете „се избират пряко чрез тайно гласуване съответно от съдиите, от прокурорите и от следователите“<sup>44</sup>. Процедурите за избор на ВСС ще бъдат приложени за първи път през 2017 г., тъй като мандатът на настоящия ВСС приключва в началото на есента<sup>45</sup>.

### *Инспекторат към ВСС (ИВСС)*

Другата основна промяна, внесена с конституционните изменения от декември 2015 г., се отнася до ролята на ИВСС. Инспекторатът има за задача да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. Съгласно новите конституционни разпоредби в бъдеще ИВСС ще извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверки на имуществените им декларации, както и проверки за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите<sup>46</sup>.

Твърде общите формулировки в Конституцията доведоха до трудни обсъждания при подготовката на законодателните изменения на ЗСВ през 2016 г. В крайна сметка съответните разпоредби бяха включени в пакета от предложения през август. Основните разпоредби са влезли в сила едва през януари 2017 г., за да се даде време на ИВСС да приеме правила за прилагането им и да създаде необходимия организационен капацитет за изпълняване на тези нови и сложни задачи. Самият ИВСС е представил няколко писмени становища пред Министерството на правосъдието в хода на преговорите, в които набляга по-специално върху необходимостта в закона да се закрепят ясни процедури и правила, както и да се предоставят достатъчно ресурси за изпълнение на функциите му<sup>47</sup>.

Новите разпоредби относно ИВСС и неговата дейност във връзка с горепосочените задачи се разпростират в няколко глави от изменения ЗСВ<sup>48</sup>. В тях се уточнява, че съдиите, прокурорите и следователите представят на ИВСС декларация за личното си имущество и за интереси. В едномесечен срок от изтичане на срока за представяне на декларациите ИВСС ги публикува на интернет страницата си, заедно със списък на магистратите (ако има такива), които не са подали декларациите си в срок. В тримесечен срок след изтичане на срока за подаване на декларация ИВСС извършва проверка за достоверността на декларираните факти. На ИВСС бяха предоставени широки правомощия за достъп до източници на информация за обстоятелствата, подлежащи на деклариране, с цел да се гарантира ефективен контрол върху

<sup>41</sup> Член 19 от ЗСВ. В съществуващата преди това процедура вече е имало изискване за предоставянето на документи за завършено образование и за професионален опит, както и на документи, свързани с изискванията за несъвместимост.

<sup>42</sup> Член 19а от ЗСВ.

<sup>43</sup> Член 19б от ЗСВ.

<sup>44</sup> Член 20 от ЗСВ. Процедурите са представени подробно в раздел I „а“ от ЗСВ.

<sup>45</sup> Изборите за съдебната квота ще се проведат през пролетта, а членовете на политическата квота следва да бъдат избрани от Народното събрание през лятото.

<sup>46</sup> Член 132а от Конституцията.

<sup>47</sup> Информация, предоставена от ИВСС.

<sup>48</sup> Глава 3, раздел III (правомощия на ИВСС) и глава 9, раздели I „а“ (проверка на финансовите интереси) и I „б“ (проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване на независимостта).

имуществото на българските магистрати. Проверката се извършва чрез съпоставяне на декларираните факти с получената информация и приключва с доклад за съответствие или несъответствие.

В бъдеще на ИВСС ще бъде възложено да извършва проверки за почтеност и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване на независимостта на магистратите, за да се гарантира спазване на принципите, установени в Кодекса за етично поведение. Проверки могат да бъдат образувани по сигнал<sup>49</sup>, по искане на съответния магистрат или служебно от ИВСС. Проверките се извършват в двумесечен срок от регистриране на сигнала и приключват с изготвянето на мотивиран доклад. В хода на проверките се събират данни, свързани с предмета на проверката, и проверяваното лице се изслушва. Докладите се приемат от колегията на Инспектората и могат да доведат до предложение до съответната колегия на ВСС за установяване на конфликт на интереси и/или за образуване на дисциплинарно производство<sup>50</sup>. Поради това окончателните решения за дисциплинарните и другите мерки се вземат от ВСС въз основа на анализ, изготвен от ИВСС.

### 3. ПРАВНА УРЕДБА

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

Вторият показател е съсредоточен върху правната и процедурната уредба на съдебната система. Законът за съдебната власт (ЗСВ) е основният закон, регламентиращ съдебната власт, като в него се определят институционалните структури и разпределението на правомощията между различните елементи на съдебната система. Процесуалните кодекси на свой ред са от решаващо значение за функционирането на различните органи на съдебната власт. Взети заедно, тези нормативни актове са изключително важни за прозрачността и ефективността на съдебния процес. Стабилността и съгласуваността на правната уредба е предпоставка за една добре функционираща съдебна власт.

Макар законодателството да е важен въпрос само по себе си, нужно е то да се разглежда и в съответен контекст, като се вземе предвид начинът, по който то се прилага на практика. Поради това този показател е тясно свързан с показател 3, който е разгледан в следващата глава. Определянето на отделен показател за законодателството обаче подчертава важноста, която беше отдадена към момента на присъединяването на необходимостта да се обръща непрекъснато внимание на правната уредба. Това отразяваше опасенията за способността на съдилищата да разглеждат делата по своевременно и прозрачен начин в контекста на сложни процесуални правила. Особено внимание бе обърнато на процесуалните правила, уреждащи досъдебните разследвания по наказателни дела — въпрос, който е тясно свързан с показатели 4 и 6 относно разследването на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност. Това е израз на опасенията по онова време, че сложните процедури в тези области възпрепятстват ефективните правоприлагащи действия.

#### 3.1. Преглед на развитието по МСП

<sup>49</sup> Анонимните сигнали не са допустими, но ИВСС трябва да въведе процедури, за да се гарантира строгата поверителност на самоличността на лицата, подаващи сигнали за нарушения, както и на засегнатите магистрати в хода на производството.

<sup>50</sup> След влизането в сила на решение, с което се установява конфликт на интереси, ще бъде образувано също така производство за проверка на имущественото състояние на въпросния магистрат.

През годините след присъединяването на България към ЕС бяха приети редица законови изменения с цел изпълнение на показателите по МСП. Някои от тях се отнасяха до ЗСВ, като измененията целяха да се въведат горепосочените конституционни промени, засягащи ВСС и ИВСС, както и да се уточнят по-широки въпроси, свързани с функционирането на съдебната система. Други бяха насочени към подобряване на различните процесуални закони.

### *Закон за съдебната власт (ЗСВ)*

В периода непосредствено след присъединяването през 2007 г. беше приет нов ЗСВ с цел да се допринесе за реформата на съдебната власт. Новият закон съдържа важни подобрения в допълнение към укрепването на независимостта на ВСС и създаването на ИВСС. Въведена бе системата на конкурси за назначаване на съдебни длъжности, установено бе законово изискване за прилагане на принципа за случайно разпределение на делата в съдилищата и Националният институт на правосъдието бе определен като централната институция, отговаряща за обучението на магистратите. През следващите години ЗСВ беше изменян неколкратно. С измененията през 2009 г. се уточниха правилата относно създаването на дисциплинарните състави към ВСС и на ИВСС се предоставиха правомощия да обжалва дисциплинарните решения на ВСС. Последващите изменения през 2010 г. подобриха уредбата относно атестирането в рамките на съдебната власт, *inter alia* чрез установяване на постоянни комисии по атестирането в отделните съдилища и прокуратури. Измененията от 2010 г. също така разшириха допълнително управленските правомощия на ВСС. Както е отбелязано в доклада на Комисията от 2012 г., към този момент ВСС вече е разполагал с всички съответни правомощия за правилно управление на човешките ресурси и съдебните структури в полза на ефикасността на съдебната власт<sup>51</sup>. През 2012 г. законът беше изменен отново с цел въвеждане на допълнителна прозрачност на процедурите за избор на членовете на ВСС<sup>52</sup>. Следователно през първите години след присъединяването са били направени няколко подобрения, но полемиката е продължила, което е сочело, че са нужни допълнителни промени.

През 2015 г. стартира подготовката за още една широка законодателна реформа, предприета в рамките на стратегия за съдебна реформа, изготвена от министъра на правосъдието, приета от правителството в края на 2014 г. и одобрена с голямо мнозинство от Парламента в началото на 2015 г. Тази широкообхватна реформа на ЗСВ беше приета през лятото на 2016 г. след повече от година на обширни консултации със съдебните органи и други заинтересовани страни<sup>53</sup>.

### *Наказателно производство*

През 2006 г. влезе в сила нов Наказателно-процесуален кодекс, но в него са запазени съществени елементи на предишната система. Вследствие на това са продължили процесуалните практики, възприемани повсеместно като прекалено формалистични, което е имало сериозни последици за ефективността на правосъдието. В миналите доклади по МСП се споменават предизвикателствата, пред които са изправени българските прокурори и разследващи органи съгласно действащия Наказателно-процесуален кодекс, и последиците от тях по отношение на възпрепятстването на ефективното разследване и наказателно преследване, особено при особено сложни дела, свързани с корупция по високите етажи на властта или с организирана престъпност<sup>54</sup>. Тези опасения излизат на все по-преден план отново през последните години, както беше посочено на срещи с българските органи. Сред конкретните проблеми, докладвани от българските органи, работещи по досъдебното производство, са сложните правила за събиране на доказателства по време на досъдебната фаза, както и строгите изисквания за съдържанието на обвинителните актове, които допринасят за

<sup>51</sup> COM(2012) 411, стр. 9.

<sup>52</sup> Нов състав беше избран през 2012 г. Съответните норми бяха отново предмет на задълбочена реформа през 2016 г., както вече бе посочено по-горе в глава 2.

<sup>53</sup> Вж. раздел 3.2 по-долу.

<sup>54</sup> COM(2008) 495, стр. 4—5; COM(2011) 459, стр. 8; COM(2012) 411, стр. 10.

честото връщане на дела от съда на прокуратурата за допълнително разследване. Тези предизвикателства водят до дълги забавяния на съдебните дела и усложняват досъдебното производство, като в крайна сметка се стига и до прекратяване на дела, отчасти поради изтичане на законоустановените срокове, или по-често поради липса на доказателства по ключови елементи на обвиненията.

За новия Наказателно-процесуален кодекс от 2006 г. бе докладвано, че е оказал ограничено положително въздействие, но не е отговорил в пълна степен на предизвикателствата. През следващите години бяха направени редица допълнителни изменения на Наказателно-процесуалния кодекс. По-конкретно, с измененията от 2010 г. бяха разширени правомощията за разследване на полицията<sup>55</sup>, бяха въведени по-ясни разпоредби относно достъпа до доказателствата, което даде възможност определени категории полицейски служители да дават свидетелски показания в съда, и бе въведена разпоредба, позволяваща на прокуратурата да протестира съдебните определения за връщане на делата за допълнително разследване. Бяха въведени също по-строги изисквания за медицинските удостоверения и възможност съдилищата да назначават резервен защитник, с цел справяне с широкоразпространения проблем с нарочните отсъствия от страна на адвокатите на защитата<sup>56</sup>.

С реформата от 2010 г. бяха създадени и специализирани съд и прокуратура с компетентност по дела за организирана престъпност, които започнаха да функционират през 2012 г. Макар първоначално да се е предвиждало специализираният съд да се занимава и с дела за корупция по високите етажи на властта, този елемент не беше приет от Парламента. Поради това делата за корупция продължават да са от компетентността на общите съдилища<sup>57</sup>. Измененията от 2010 г. са имали известно положително въздействие, но не са се занимавали с по-основните аспекти на формалистичното естество на наказателното производство<sup>58</sup>.

#### *Наказателен кодекс*

Тясно свързана с посоченото дотук е темата за Наказателния кодекс, който, както се посочва в доклада на Комисията от февруари 2008 г., „не степенува престъпленията и изглежда структурно остарял“<sup>59</sup>. Българският Наказателен кодекс датира от 1968 г. и въпреки че е претърпял няколко изменения, някои юристи и експерти подчертаха необходимостта от цялостна реформа, ако не и пълно заменяне, на кодекса.

Сред повдигнатите въпроси са наличието на явни несъответствия в равнището на наказанията, предвидени за различните престъпления, наличието на престъпления, които не са от толкова голямо значение в днешната обстановка или срещу които би могло да се противодейства по-добре посредством административни наказания, и формулировката на наказателните състави в някои области, като например престъпленията, свързани с корупция — които не са добре адаптирани към видовете престъпления, пред които са изправени правоприлагащите органи в съвременното българско общество. През последните десет години бяха направени редица

---

<sup>55</sup> Преди разследването на множество тежки престъпления се е извършвало от следователи. Те все още съществуват и продължават да отговарят за някои категории разследвания. Все още има около 500 такива следователи: около 100 в Националната следствена служба, които работят под прякото ръководство на главния прокурор, и около 400 други в следствените отдели в рамките на 28-те областни прокуратури, Софийска градска прокуратура и специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност.

<sup>56</sup> SWD(2012) 232, стр. 10.

<sup>57</sup> Делата срещу министри, депутати, магистрати и други лица с имунитет, са от компетентността на Софийски градски съд.

<sup>58</sup> Вж. глави 4, 6 и 7 по-долу за повече подробности за предизвикателствата, които възпрепятстват наказателните разследвания в България.

<sup>59</sup> COM(2008) 63, стр. 4.

изменения на Кодекса. Някои от тях отразяват *ad hoc* въпроси в политическия дневен ред<sup>60</sup>, а други — европейски или международни ангажименти на България<sup>61</sup>. Опитите за осъществяване на по-задълбочена и систематична реформа на Наказателния кодекс обаче се оказаха трудно осъществими. През 2009 г. българското правителство прие нова концепция за наказателната политика, чиято цел бе да очертае пътя за реформа на Наказателния кодекс. Подготовката започна в сътрудничество с технически експерти и заинтересовани страни, което доведе до публикуването на нов проект на общата част на Кодекса през 2012 г., като същевременно работните групи продължиха работата по особената част на Кодекса<sup>62</sup>.

Тези първоначално обещаващи усилия бяха продължени през следващите години, което доведе до публикуването на пълен проект на нов наказателен кодекс през пролетта на 2014 г. При все това, въпреки силната подкрепа от страна на прокуратурата и други заинтересовани страни във връзка с необходимостта от нов кодекс, проектът бе подложен на критика от други части на съдебната система, включително Върховния касационен съд, и срещна съпротива в Народното събрание. Поради разпускането на Народното събрание през юли 2014 г. по проекта никога не бе проведено гласуване и следващото правителство, встъпило в длъжност през ноември същата година, е решило да не предприема стъпки по приемането на закона. Вместо това започна нов процес на размисъл за разработване на наказателна политика, който би могъл да изясни до каква степен е необходима коренна реформа на кодекса или дали усилията следва по-скоро да бъдат насочени към по-целенасочени изменения на съществуващия кодекс<sup>63</sup>.

#### *Граждански и административни производства*

През 2007 г. бе приет преработен Граждански процесуален кодекс с цел ускоряване на производствата и подобряване на изпълнението на съдебните решения. Прилагането на новите разпоредби се наблюдаваше от ИВСС, който отправи препоръки към управителните органи на съдилищата и отнесе някои случаи на противоречива съдебна практика на вниманието на върховните съдилища за приемане на тълкувателни решения. Новият кодекс изглежда е оказал положително въздействие по отношение на ускоряването на процедурите. Макар закъсненията все още да си остават значителен проблем в някои съдилища, не изглежда това да е свързано главно с проблеми в процесуалния кодекс<sup>64</sup>.

През 2007 г. и 2011 г. бяха приети изменения на Административнопроцесуалния кодекс с цел подобряване на производствата и преразпределяне на компетентността на първа инстанция по редица административни дела от Върховния административен съд към окръжните административни съдилища<sup>65</sup>. В ранните оценки на въздействието на реформата се достига до заключението, че промените са положителни, макар че е възможно да се наложат допълнителни подобрения по някои елементи<sup>66</sup>. Едно от предизвикателствата, отбелязани от българските власти, както и от независими експерти, е свързано с ролята на Върховния административен съд като съд от първа и последна инстанция, от чиято компетентност са голям брой решения на държавни органи, в това число не само министерски решения и решения на ВСС, но и решения

---

<sup>60</sup> Един от последните примери за това са предложенията през 2016 г. за рязко увеличаване на санкциите за шофиране с превишена скорост.

<sup>61</sup> Примери за това са въвеждането през 2015 г. на нови разпоредби относно терористичните престъпления, както и преразглеждането през 2015 г. на някои свързани с корупция престъпления в светлината на препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO).

<sup>62</sup> SWD(2012) 232, стр. 9.

<sup>63</sup> SWD(2015) 9, стр. 9—10; SWD(2016) 15, стр. 11—12.

<sup>64</sup> Това трябва да се разглежда в по-широкия контекст на управлението на работното натоварване в съдебната система, вж. глава 4.

<sup>65</sup> България има 28 административни съдилища, чиито съдебни райони покриват различните области в страната, и един Върховен административен съд, който се намира в София и действа като апелативна, а в някои случаи и като първа инстанция.

<sup>66</sup> SWD(2012) 232, стр. 12.

на редица агенции и служби, когато юрисдикцията е предвидена от закона<sup>67</sup>. Тази ситуация може да породи предизвикателства, например във връзка с управлението на съдебните състави на Върховния административен съд, при разглеждането на едни и същи дела и като първа, и като апелативна инстанция, при разглеждането на жалби срещу решения на областните административни съдилища, както и при прилагането на принципа за случайно разпределение на делата.

### **3.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.**

В доклада си по МСП от 2016 г. Комисията препоръча на България да приеме изменения на Закона за съдебната власт и да извърши реформа в областта на наказателното право в съответствие със стратегията на правителството за съдебна реформа, както и да подготви набор от целенасочени изменения за отстраняване на проблемите при наказателните производства. Всички тези стъпки бяха предприети от правителството през 2016 г., макар и темповете им на напредък да не бяха еднакви през годината.

#### *Закон за съдебната власт*

През 2016 г. Народното събрание на Република България прие широкообхватен пакет от изменения на Закона за съдебната власт. Някои елементи от тях вече бяха споменати по-горе, тъй като са свързани с прилагането на конституционните изменения от декември 2015 г. В допълнение пакетът представлява мащабна реформа на ключовите елементи на управлението на съдебната власт: разширяване на ролята на съдиите във вътрешното управление на съдилищата, децентрализиране на някои аспекти на организацията на прокуратурите, подобряване на системата за кариерно развитие на магистратите и изясняване на правилата за командироване, за назначаване на съдебни заседатели и образуване на дисциплинарни производства, наред с други промени.

Една от важните цели на реформата е да предостави възможност на отделните съдии да участват по-активно в управлението на техните съдилища, например като се даде повече тежест на гласа им при процеса на назначаване на председатели на съдилищата. Общите събрания във всеки съд са оправомощени да предлагат официално кандидати за административен ръководител на съответния съд и да изслушват всички кандидати. Въпреки че окончателното решение се взема от ВСС, тази нова процедура се възприема от привържениците ѝ като важен елемент на демократичното управление в рамките на съдебната система<sup>68</sup>. Целта „реформите да дадат повече правомощия на отделните съдии и прокурори“ е в съответствие с препоръката по МСП от 2016 г.<sup>69</sup> Новите правомощия на общите събрания на съдилищата включват още: изслушване на кандидатите за заместник-председатели, предложени от председателя на съда, и даване на становище относно кандидатурите; определяне на броя и състава на отделенията на съда, ако има такива, и тяхната специализация по теми; обсъждане на годишния доклад за дейността на съда, както и изразяване на становища по въпроси, свързани с организацията на работата на съда.

Част от измененията на ЗСВ бяха свързани и с уточняване на вътрешната организация и повишаване на външната отчетност на прокуратурата<sup>70</sup>. В измененията се посочва, че

<sup>67</sup> Например ако дисциплинарните решения на ВСС бъдат обжалвани, жалбата се разглежда най-напред от тричленен съдийски състав на ВАС, а впоследствие решението може да бъде обжалвано и пред петчленен съдийски състав.

<sup>68</sup> По време на процедурата за избор на председателя на Върховния касационен съд през 2014 г. съдиите в този съд организираха неофициални изслушвания на кандидатите — практика, която бе призната и разширена, така че да обхване и други съдилища в съответствие с вътрешните правила, приети от ВСС по това време. Въпреки това, поради факта, че процедурата не бе закрепена в закон, статутът на тези изслушвания остана неясен (SWD(2015) 9, стр. 5—6).

<sup>69</sup> COM(2016) 40, стр. 11.

<sup>70</sup> Членове 136 и сл. от ЗСВ.

прокурорите и следователите се ръководят от административните ръководители на съответните им прокуратури, които от своя страна са подчинени на главния прокурор. Главният прокурор е пряко отговорен за организацията на върховните прокуратури и Националната следствена служба, включително за назначаването на служители в тези органи. Освен това той контролира и предоставя методологични насоки за работата на всички прокурори и следователи чрез писмени инструкции, а също така ръководи дейностите по вътрешен контрол в рамките на прокуратурата, които включват оценка на работата, дисциплинарни процедури, контрол на дейността, разпространение на най-добри практики и гарантиране на изпълнението на приоритетите.

Всяка година главният прокурор представя годишен доклад относно дейността на ръководените от него служби. Докладът се оповестява публично и трябва да бъде предмет на изслушване във ВСС, както и на общо разискване в Народното събрание<sup>71</sup>. Във връзка с автономията на отделните прокурори, предвид това, че прокурорите работят под надзора на по-горестоящ прокурор и решенията им могат да бъдат отменени с мотивирано решение на по-горестояща прокуратура, е включена нова разпоредба, която има за цел да гарантира, че „устни заповеди и разпореждания във връзка с работата по преписките и делата са недопустими“. Освен това прокурор, чиито решения са отменени от по-горестоящ прокурор, може да направи възражение пред по-горестояща спрямо последния прокуратура<sup>72</sup>.

Въведени са също така изменения във връзка с подготовката във ВСС на решенията за атестиране и повишаване, включително въвеждането на допълнителни критерии за атестирането на съдиите и прокурорите<sup>73</sup>. Освен това към всяка колегия на ВСС се създава централизирана комисия, съставена от членове на съответната колегия на ВСС и от членове, избрани сред действащите магистрати, които се назначават за срок от една година от общите събрания на върховните съдилища и на върховните прокуратури и Националната следствена служба<sup>74</sup>. Комисиите по атестирането и конкурсите, наред с комисиите по професионална етика, ще играят ключова роля в подготовката на решенията на двете колегии по въпросите, свързани със служителите<sup>75</sup>.

Комисиите по професионална етика са натоварени с извършване на проучвания и изготвяне на становища относно нравствените качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на съдебната власт, включително бъдещи ръководители и заместник-ръководители на съдилищата и прокуратурите. Комисиите по атестирането и конкурсите от своя страна ще изготвят предложения за назначения, повишаване и други свързани със служителите въпроси, които да бъдат разглеждани от съответните колегии на ВСС. Що се отнася до дисциплинарното производство, правомощието на членовете на ВСС да искат откриване на такова производство срещу обикновени магистрати е отменено. Дисциплинарни производства се образуват с решение на ВСС по предложение на прекия административен ръководител, всеки горестоящ административен ръководител, ИВСС или министъра на правосъдието<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Нов член 138а от ЗСВ.

<sup>72</sup> Член 143 от ЗСВ.

<sup>73</sup> Член 199 от ЗСВ.

<sup>74</sup> Кандидатите трябва да са с ранг на магистрати от тези институции, но няколко от избраните членове бяха действащи съдии в съдилища от по-долни инстанции. Ръководителите и заместник-ръководителите не могат да участват в такива комисии. Външните членове бяха избрани през пролетта и лятото. След обсъждане на предимствата на работещите на непълно работно време членове спрямо тези на пълно работно време беше решено, че действащите магистрати, избрани за членове на комисията, ще бъдат освободени от изпълнението на други задачи по време на едногодишния си мандат.

<sup>75</sup> Това ще включва и разработването на общи методики, например относно оценяването на работата на магистратите.

<sup>76</sup> Член 312 от ЗСВ. Преди беше възможно петима членове на ВСС да поискат откриване на дисциплинарно производство, което повдигаше въпроси относно безпристрастността на процеса, тъй



През 2016 г. работна група, включваща експерти от Върховния касационен съд и прокуратурата, изготви пакет от предложения за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс. Наред с другото, тези изменения имат за цел да се разреши проблемът с честото връщане на дела на прокуратурата по процесуални съображения. Предложено е въвеждането на отделно предварително изслушване пред първоинстанционния съд, по време на което всички процесуални нарушения, допуснати в досъдебната фаза, трябва да бъдат окончателно идентифицирани и отстранени. След предварителното изслушване вече няма да бъде възможно съдът да върне преписката по делото на прокуратурата, което следва да засили дисциплината в по-ранните етапи на процедурата както за обвинението, така и за защитата.

Според събраните сведения, съгласно действащите разпоредби се позволява делата да достигнат до съда и дори до апелативна инстанция въпреки наличието на процесуални или други недостатъци, макар и двете страни да знаят, че изтъкването на проблемите на по-късен етап може да доведе до това съдът да върне делото на прокуратурата с инструкции за отстраняване на установените недостатъци<sup>77</sup>. Такива връщания представляват една от основните причини за забавяне при наказателните дела. Наред с това, освен че води до забавяне само по себе си, това явление се смята и за възможна причина делата да не приключват успешно в съда, тъй като късното откриване на недостатъци, допуснати при първоначалното съставяне на обвинителния акт от прокурора или при провеждането на разследването, често възпрепятства отстраняването им в момента, когато те в крайна сметка излязат наяве, което може да се случи даже и няколко години по-късно по време на производството пред апелативна инстанция. Както може да се очаква, проблемът с делата, върнати от съда, е особено сериозен когато става дума за сложни дела като тези, свързани с корупция и организирана престъпност<sup>78</sup>.

Друг важен елемент от предложенията се отнася до включването в обхвата на компетентността на специализираните съд и прокуратура за борба с организираната престъпност на делата за корупция по високите етажи на властта, засягащи министри, народни представители, магистрати и лица, заемащи други висши длъжности. Твърди се, че целта е да се осигури по-висока степен на специализация на компетентността по дела за корупция по високите етажи<sup>79</sup>,

---

като едни и същи членове можеше последователно да заседават в дисциплинарни комисиони, а след това да участват в окончателното гласуване за вземането на решение относно дисциплинарното наказание от пленума на ВСС — нещо, което често се е случвало в миналото. При все това възможността членовете да отправят искане за откриване на такова производство се запазва по отношение на самите членове на ВСС, като искането трябва да е отправено от петима от членовете на пленума или трима от членовете на съответната колегия. Освен това съгласно новите разпоредби 1/5 от народните представители и 1/5 от действащите съдии, прокурори или следователи могат да предложат освобождаването от длъжност на член на ВСС съответно от политическата и съдебната квота.

<sup>77</sup> Извършен от прокуратурата анализ показва, че в над 60 % от случаите, при които делото е било върнато от съдилищата на прокуратурата през 2015 г., решението за това се е дължало на грешки, допуснати в досъдебното производство или на пропуски при изготвянето на обвинителния акт, които са били в голяма степен очевидни, или са довели до проблеми по време на съдебното производство, които са били до голяма степен предвидими и е можело да бъдат избегнати чрез прецизна работа от страна на разследващите органи и наблюдаващия прокурор. Около 10 % от делата, от друга страна, са били върнати поради отклоняване на съда от доминиращата съдебна практика, предявяване на необосновани изисквания или прекален формализъм (Годишен доклад на прокуратурата за 2015 г., стр. 9—10 (според превода на английски език).

<sup>78</sup> Почти една трета от делата за организирана престъпност и почти една пета от делата за корупция, заведени пред съда през 2015 г., са били върнати от съда за отстраняване на процесуални или технически грешки в обвинителните актове. *Op cit.*, стр. 52.

<sup>79</sup> Повечето от тези дела понастоящем са от компетентността на Софийски градски съд (компетентен по всички наказателни дела срещу министри и лица с имунитет, в т.ч. народни представители, магистрати и др.) или на общите съдилища (всички други дела), освен ако не включват елемент на организирана престъпност, като в този случай компетентен е специализираният съд.

докато останалите дела за корупция се оставят на общите съдилища и прокуратури. При все това някои наблюдатели се изказаха критично по отношение на предложенията, които според тях не се основават на надлежна предварителна оценка и не са обсъдени по адекватен начин<sup>80</sup>. Другите изменения имат за цел опростяване на процедурите за разследване на по-леки престъпления, по-гъвкави правила за прилагането на ускорени процедури по сложни дела<sup>81</sup>, нови възможности за разпит от разстояние на вещи лица по телефона или чрез видеоконферентна връзка, повече яснота относно сроковете за публикуване на мотивите на съдебните решения, по-силни гаранции за презумпцията за невиновност по време на досъдебното производство<sup>82</sup>, както и по-бързо изпълнение на решенията на Върховния касационен съд, с които се налага присъда лишаване от свобода<sup>83</sup>.

Проектът на измененията бе публикуван за консултации и бе обсъден в Съвета за съдебната реформа<sup>84</sup> през септември 2016 г. Окончателното одобрение на проекта за изменения и внасянето му в Народното събрание обаче все още предстоят, затова перспективата и възможната дата за евентуалното им приемане и влизане в сила остават несигурни. Ако бъдат приети, измененията биха могли да допринесат за справянето с някои основни проблеми, които засягат наказателното производство в България според доклада по МСП. Вероятно обаче за някои от предложенията ще е нужно допълнително обсъждане. По-специално, както бе споменато по-горе, заинтересовани страни и експерти изразиха опасения по отношение на предложеното прехвърляне на компетентността по делата за корупция по високите етажи от Софийски градски съд към специализирания съд, особено ако такова прехвърляне се извърши без внимателен предварителен анализ на възможното въздействие от гледна точка на нужните човешки ресурси и без достатъчно мерки за избягване на евентуално прекъсване или забавяне по текущите дела.

Някои заинтересовани страни считат също така, че може да са необходими допълнителни изменения, за да се подходи по-директно към основните проблеми на твърде формалистичните наказателни производства в България. По-конкретно прокурорите изтъкнаха проблеми, като строгите изисквания към съдържанието на обвинителните актове и твърде сложните правила по

---

<sup>80</sup> Организации на гражданското общество отправиха критики относно момента, в който се внасят предложенията, без оценка на въздействието или допълнителен анализ, само два месеца преди Върховният касационен съд да финализира подробната оценка на специализирания съд за борба с организираната престъпност. В крайна сметка горепосочената оценка се оказа критична спрямо специализирания съд в няколко аспекта (вж. също така глава 7 по-долу).

<sup>81</sup> Съгласно глава 26 от Наказателно-процесуалния кодекс, ако след изтичането на две години по делото все още се провежда разследване, защитата може да поиска от съда да определи краен срок за внасянето му в съда от страна на прокурора. Ако срокът не бъде спазен, делото се прекратява. Понастоящем крайният срок винаги е три месеца, като съдът не разполага с право на преценка в това отношение. Твърди се, че измененията на тази разпоредба имат за цел да дадат на съда известна свобода при преценката на обстоятелствата по конкретния случай.

<sup>82</sup> Идеята е имената на заподозрените извършители вече да не бъдат обявявани в акта за започване на досъдебно разследване, за да не се допуска публикации в пресата да влияят върху резултатите от разследването.

<sup>83</sup> Последният елемент е свързан с предотвратяване на това престъпници да избегнат затвора чрез укриване след обявяването на присъдата — проблем, споменаван в предходните доклади по МСП. Измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, приети през 2015 г., имаха за цел да решат този проблем в съдилищата на по-ниско равнище, но останаха някои проблеми, свързани с обжалването пред Върховния касационен съд (SWD(2016) 5, стр. 30).

<sup>84</sup> Съветът за съдебната реформа бе създаден от министъра на правосъдието в началото на 2016 г. като форум за финализиране на законодателните предложения в консултации със съответните заинтересовани страни в рамките на съдебната власт, както и с представители на гражданското общество и експерти. Тази стратегия се оказа особено успешна по отношение на измененията на Закона за съдебната власт, които преминаха през интензивни преговори, преди да бъдат внесени в Народното събрание.

отношение на събирането на доказателства<sup>85</sup>. Такива по-задълбочени реформи изискват внимателен анализ, за да се прецени балансът между целесъобразността и процесуалните гаранции. Също така е възможно някои от предизвикателствата да се дължат на твърде стриктното тълкуване в някои случаи, а не на проблемни сами по себе си норми. Макар самите норми в България да не се отличават непременно по същество от тези в някои други държави членки, тяхното прилагане изглежда особено тромаво. Освен това някои прокурори се оплакаха от несъгласувани практики в различните съдилища — и дори в рамките на един и същ съд — по отношение на тълкуването на някои процесуални изисквания<sup>86</sup>.

Накрая, по темата за реформата на Наказателния кодекс, през 2015 г. българското правителство започна процес на размисъл с цел да се подготви обща реформа на кодекса по отношение на формулирането на престъпленията и наказанията. Правителството подчерта намерението си да гарантира, че реформата ще се основава на най-добрите европейски и международни практики и ще бъдат избегнати решения на базата на непосредствени политически съображения, като реформата ще бъде извършена въз основа на по-широка концепция за нова наказателна политика, изготвена в сътрудничество с експерти и заинтересовани страни. В този контекст бе ползвана и международна експертна помощ. Като се има предвид очевидната нужда от внимателна подготовка, малко вероятно изглежда обща реформа на Наказателния кодекс да се осъществи в краткосрочен план<sup>87</sup>.

#### 4. ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

*Показател 3: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел увеличаване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и ежегодно публикуване на резултатите.*

Реформата представлява непрекъснат процес, а приемането на промени в конституционните и законодателните разпоредби трябва да води като следваща стъпка към тяхното изпълнение. В крайна сметка, за да се гарантира, че съдебната система работи по професионален, отговорен и ефикасен начин, е необходимо компетентно управление, както и навлизането на култура, основана на тези ценности, в цялата структура на съдебните органи. Такава е идеята зад третия показател по МСП, в който се призовава България да продължи своите усилия за провеждане на реформа, включително чрез непрекъсната оценка и прозрачност по отношение на въздействията. България канализира усилията си в тази насока посредством широкообхватни стратегии за съдебна реформа, представени на политическо равнище. През 2010 г. бе приета

<sup>85</sup> Посочените конкретни предизвикателства включват въпроси като тромавите процедури, свързани с изслушването на свидетели и събирането на доказателства, недопустимостта като доказателства на официалните документи, съставени от държавни органи, както и невъзможността прокуратурата и съдът да определят степента на приоритет на релевантните доказателствени средства. Тези въпроси следва да се разгледат в съчетание с формалистичните изисквания към съдържанието на обвинителните актове, водещи до много дълги документи, които освен това трябва да се четат в съда по време на процеса.

<sup>86</sup> Прокурори сигнализират, че дори в прости случаи (като обикновена кражба) понякога им се налага да описват толкова подробно обстоятелствата около престъплението, че за да спазят изискванията им се е налагало да напишат разказ, а не просто да се придържат към фактите. Понякога обаче подобни прекомерни изисквания могат да бъдат отменени при обжалването (прокурорите могат да обжалват подобни решения на съда, с които делото се връща за допълнителни действия).

<sup>87</sup> При все това прокуратурата посочи някои области, в които целенасочени изменения биха могли да внесат подобрения в краткосрочен план, особено в случаите на корупция, за които се съобщава за трудности, свързани с доказване на намерението и целта или на вредите, настъпили във връзка с престъплението, например при злоупотреба със служебно положение (член 282 от НК) и подкуп (членове 301—307), както и при други подобни престъпления, свързани с корупция (напр. член 220, отнасящ се до сключването на неизгодни сделки).

първата от тях, а в края на 2014 г. бе приета актуализация<sup>88</sup>, подкрепена от Народното събрание през януари 2015 г. По-конкретно, отговорността за извършването на реформа се носи до голяма степен от Висшия съдебен съвет (ВСС), на когото Конституцията предоставя широки правомощия за управление на съдебната власт на практика, без да се нарушава независимостта на отделните съдебни органи<sup>89</sup>. Наред с това ръководителите на различните съдебни органи имат независими управленски отговорности, като не на последно място са председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор, които не само управляват съответните институции, но и участват в заседанията на ВСС като членове по право<sup>90</sup>.

В настоящата глава най-напред ще бъде предоставен общ преглед за развитието през последните десет години, след което ще бъдат посочени по-новите събития от изминалата година.

#### **4.1. Преглед на развитието, попадащо в обхвата на МСП**

Развитието на българската съдебна власт през последното десетилетие очевидно е обширна тема и не може да бъде обхванато изцяло в рамките на настоящия доклад. Ето защо това, което следва, се съсредоточава върху основните промени, свързани със съдебната реформа, в областите, които бяха подчертани в предишните доклади по МСП. Важните теми в това отношение включват общата система за управление на човешките ресурси, дисциплинарните производства, съдебното обучение, разпределянето на делата в съдилищата, съдебната карта, прозрачността и достъпността (електронно правосъдие) и реформата на прокуратурата.

Много от тези теми засягат пряко или косвено качеството и прозрачността в работата на ВСС като основен управителен орган на съдебната власт в България.

##### *Роля на ВСС*

Решенията на ВСС продължиха да бъдат спорни през годините и това доведе до редица подобрения в процедурите. Много от промените бяха фокусирани върху официални действия. В периода непосредствено след присъединяването бяха предприети стъпки за повишаване на прозрачността в работата на ВСС чрез обявяване на заседанията му за публични и публикуване на решенията му в интернет. Наскоро бе предоставен и обществен достъп до записите от гласуванията по въпроси, свързани с човешките ресурси. През годините имаше и много промени на процедурния правилник с цел да се изяснят процедурите по различни въпроси, което бе съчетано и с учредяването на специализирани комисии. От 2011 г. насам работата на ВСС бе улеснена от специализирани комисии към отделни органи на съдебната власт, чиято работа бе съсредоточена върху атестирането и повишенията, както и върху етиката и интегритета. Тези комисии по места намериха отражение в специализираните комисии към ВСС. Както е посочено в глава 3 по-горе, тези структури претърпяха допълнителни реформи през 2016 г. През 2011 г. ВСС създаде и специална комисия с цел да се осигури по-тясно сътрудничество с ИВСС по дисциплинарните въпроси, а през 2014 г. прие набор от вътрешни правила относно провеждането на дисциплинарни производства. С цел повишаване на прозрачността, през 2012 г. ВСС създаде асоцииран Граждански съвет, в който са включени голям брой участници от гражданското общество и професионални сдружения, които да следят и обсъждат разглежданите от ВСС теми. През 2015 г. последва по-широка комуникационна стратегия, насочена към повишаване на прозрачността в работата на съдебната власт като цяло, включително на ВСС.

<sup>88</sup> Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с решение на Министерски съвет на 17 декември 2014 г. Версия на английски език е достъпна на уебсайта на българското Министерство на правосъдието:

[https://mjs.bg/Files/UPDATED\\_STRATEGY\\_EN\\_ADOPTED\\_EN\\_635576978036934663.pdf](https://mjs.bg/Files/UPDATED_STRATEGY_EN_ADOPTED_EN_635576978036934663.pdf)

<sup>89</sup> SWD(2016) 15, стр. 12; SWD(2015) 9, стр. 2.

<sup>90</sup> Освен това, след последната реформа на ВСС председателят на Върховния касационен съд и главният прокурор ръководят заседанията на двете специализирани колегии за съдии и прокурори.

Въпреки множеството подобрения, направени през годините от институционална гледна точка, функционирането на ВСС си остана спорно в редица области. По-специално въпроси като прозрачността и отчетността на ВСС продължиха да бъдат повдигани от заинтересованите страни, подсилени както от решението на няколко от съответните организации да напуснат гражданския съвет през годините<sup>91</sup>, така и от честата обществена критика на вземаните решения от страна на професионалните сдружения и НПО. Напрежението вътре в Съвета бе една от причините за измененията в Конституцията през 2015 г. и за последвалата реформа на ВСС, които са описани в глава 2 по-горе.

#### *Управление на човешките ресурси в рамките на съдебната власт*

Разпределянето и управлението на персонала е ключов въпрос за всяка организация. В съдебната система това включва въпроси като назначенията, атестирането, повишаването и възлагането на мандати. Назначенията на високи ръководни постове вече бяха разгледани в глава 2 по-горе. Колкото до по-стандартните назначения, България въведе на ранен етап принципа за назначаване въз основа на конкурс, според който длъжностите в съдебната система се запълват чрез конкурсни процедури. Като цяло, тази система изглежда вече добре утвърдена<sup>92</sup>. Съществува и отделен начин за назначаване като магистрати на опитни юристи. Системата за получаване на мандати също е утвърдена.

Оценяването на работата на магистратите е въпрос, който вече бе повдиган в предишни доклади. Настоящата система се описва като твърде формалистична, което не позволява нито истински диалог, нито мотивирана оценка на отделните съдии или прокурори<sup>93</sup>. Допълнителен аспект на този въпрос е непряката връзка с дисциплинарните производства, които до известна степен изглежда са били прилагани като механизъм за разрешаване на проблеми с ефикасността в съдилищата. Този въпрос най-често е свързан с проблема за забавянето при публикуването на мотивите на съдебните решения, който понякога също е бил решаван чрез откриване на дисциплинарно производство. Въпреки че прибегването до дисциплинарно производство може да бъде подходящо в случаи, когато магистратът целенасочено е предизвикал забавяне, решенията или предложенията за дисциплинарни производства в много случаи са били посрещнати с довода, че съответното забавяне по-скоро се дължи на проблем с управлението на работното натоварване в рамките на съответния съд. В някои случаи Върховният административен съд е зачитал тези аргументи като основателни в решенията си. Всъщност използването на дисциплинарни производства за проблеми, които често следва да се разглеждат по-скоро като свързани с оценяването на работата, може да се дължи на много причини. В българския контекст една от тези причини е изглежда липсата на ефективни механизми за подходящо оценяване на индивидуалните резултати от работата на магистратите<sup>94</sup>. Оценяването на работата е една от областите, визирани в стратегията за

<sup>91</sup> SWD(2015) 9, стр. 3.

<sup>92</sup> Принципът обаче не винаги е бил последователно прилаган през годините. Поради сложността на конкурсния процес се наблюдава тенденция за попълване на работни места чрез командироване, което от една страна представлява по-малко бюрократична алтернатива за назначение, но от друга страна се разглежда като риск поради по-нестабилната позиция на магистратите, назначени по този начин. Разрешение на тези проблеми бе потърсено чрез различни подобрения в системата на конкурсите, а с последните изменения на ЗСВ се въведоха по-строги правила за командироване.

<sup>93</sup> В миналото бе забелязано, че в българската система има тенденцията да се дават сходни оценки на повечето магистрати („добре“ или „много добре“) и оценяването да се основава на по-скоро формални критерии. Според неотдавна проведено проучване, свързано с българските магистрати, 73 % от прокурорите и 65 % от съдиите не смятат, че оценката на работата им представлява обективна и честна преценка на дейността на магистратите като цяло, макар и да имат по-благоприятно отношение към оценките на собствената им работа (които  $\frac{3}{4}$  от тях считат за справедливи). *Нагласи на магистратите за реформи в съдебната система в България*, Български институт за правни инициативи (БИПИ), 2016 г.

<sup>94</sup> Това не означава непременно, че дисциплинарните производства за забавянето на дела са неправомерни. Напротив, в закона се предвижда прибегването до дисциплинарни производства за

съдебна реформа от 2014 г., в резултат на което през 2016 г. бяха въведени нови разпоредби в Закона за съдебната власт и понастоящем протича процес на създаване на нова методология за атестиране и повишаване на магистратите<sup>95</sup>. В по-общ план за дисциплинарните производства, както бе посочено и в глава 2 по-горе, тяхното използване е чест източник на спорове в България — критично настроените към ВСС твърдят, че дисциплинарните правила се използват по непрозрачен начин и навярно със скрити цели. Следва да се отбележи обаче, че преди 2007 г. дисциплинарни производства срещу магистрати на практика не е имало<sup>96</sup>. Въпреки че ВСС положи немалко усилия да развие прозрачна и последователна практика в тази област, налице е очевидна промяна от 2007 г. насам, в смисъл че днес вече е налице система за търсене на дисциплинарна отговорност от магистрати, извършили явни нарушения при изпълнението на задълженията им. Системата бе засилена с въвеждането, през 2009 г., на Кодекса за етично поведение на магистратите.

Друга тема, свързана с атестирането и дисциплинарните производства, е от особена важност в българския контекст, а именно управлението на работното натоварване. Този въпрос е посочен като основен проблем в няколко последователни доклада по МСП във връзка с атестирането и дисциплинарните производства, както и с по-широкото обсъждане на цялостната система за разпределение на персонала в отделните съдебни органи<sup>97</sup>. През последните години ВСС свърши значителна работа за разработването на обективни стандарти за оценка на работното натоварване, вземайки предвид относителната сложност на различните видове дела<sup>98</sup>. Тази работа приключи до 2016 г. както за прокуратурите, така и за съдилищата, и доведе до определянето на „норма за работното натоварване“, която може да послужи като основа за по-обективна оценка на натоварването на отделните магистрати<sup>99</sup>. Успоредно с по-дългосрочната работа, извършена от ВСС за установяването на обективни стандарти за натоварването, през годините ВСС предприе и мерки за справяне с най-явните разлики в работното натоварване между съдебните органи<sup>100</sup>. Въпреки тези мерки обаче изглежда, че все още е налице сериозен проблем с неравномерното разпределяне на работното натоварване в някои съдилища. По-специално, някои от по-големите съдилища изглежда продължават да срещат сериозни трудности в това отношение. Същевременно съществуват съдебни органи с много ниско относително натоварване, от които биха могли да се пренасочат ресурси към органите с по-голямо работно натоварване. С новите норми за натоварването би трябвало ВСС да може да взема по-добре информирани решения по този въпрос и навярно по-бързо да успее да премахне някои от най-сериозните неравенства между съдилищата.

### *Съдебна карта, електронно правосъдие и прозрачност*

Един от въпросите, свързани с управлението на човешките ресурси, се отнася до цялостната структура и броя на съдебните органи и съответната им компетентност — т.нар. „съдебна карта“. Друга тясно свързана тема е въвеждането на нови информационни технологии за подобряване на достъпността и прозрачността на съдебната система. Обсъжданията на съдебната карта се оказаха много чувствителна тема както в рамките на самата съдебна система, така и в обществото в широкия смисъл на думата. С оглед на необходимостта от по-

---

действия, които забавят съдебното производство, и те могат да бъдат съвсем уместни, в случай че тези закъснения са умишлено предизвикани или представляват очевидни нарушения. На Комисията бе обърнато внимание върху съществуването на такива случаи.

<sup>95</sup> Вж. също глава 3 по-горе.

<sup>96</sup> SWD(2012) 232, стр. 15.

<sup>97</sup> COM(2012) 411, стр. 8—9; COM(2015) 36, стр. 6; COM(2016) 40, стр. 6.

<sup>98</sup> За съдилищата по-специално работата е била свързана с всеобхватен процес на изчисляване на типичното средно работно натоварване, свързано с голям брой отделни „видове дела“, като преценката се е извършвала въз основа на оценки, давани от практикуващи съдии чрез проучвания и целеви групи.

<sup>99</sup> Резултатите от тази обемна работа вече намират приложение в системата за разпределение на делата в съдилищата на случаен принцип, вж. по-долу.

<sup>100</sup> SWD(2014) 36, стр. 4—5; SWD(2015) 9, стр. 14; SWD(2016) 15, стр. 15—16.

широка подкрепа както в обществото, така и в съдебните среди, през последните години ВСС възприе предпазлив подход към реформирането на съдебната карта. При все това сред българските органи както на политическо равнище, така и в самите съдебни среди изглежда битова виждането, че сегашната система — с повече от сто районни съдилища, 28 областни съдилища и пет апелативни района при население от 7 милиона души<sup>101</sup> — се нуждае от цялостна реформа<sup>102</sup>. Първата предпазлива стъпка в тази посока бе направена през 2014 г. посредством незначителна реформа на военните съдилища<sup>103</sup>. В продължение на няколко години протичаше отделен процес за подготвяне на цялостна реформа на районните съдилища, като през 2015 г. бе достигнат етапът на общи консултации по редица проектокритерии, които да се прилагат за реструктурирането на тези съдилища. Едва неотдавна дойде редът и на дебата за по-висшите съдебни инстанции<sup>104</sup>.

Важен въпрос, който трябва да бъде разгледан в рамките на реформата на съдебната карта, е как на гражданите от цялата страна да се гарантира адекватен достъп до съдебните институции. В това отношение би могло да е от полза разработването на електронно правосъдие — тема, която е на дневен ред в България през последните десет години. Още към момента на присъединяването на България към ЕС бяха въведени правила, с които на съдилищата се налагаше задължението да публикуват съдебните си решения онлайн. Спазването на това изискване от страна на всички инстанции отне известно време, но днес вече е обща практика<sup>105</sup>.

През последните години в повечето съдилища бяха въведени електронни системи за управление на делата, даващи възможност и за външна комуникация в определени случаи<sup>106</sup>. Въпреки това някои съдилища все още се оплакват от липсата на ефикасни информационни системи за управление на делата, както и за комуникация. В прокуратурата още през 2014 г. бе въведена единна електронна система за управление на наказателните дела, но тя все още не се използва от съдилищата. Комуникацията между прокуратурите и полицията явно също среща трудности поради липсата на обща информационна система, което може да бъде причина за закъснения в досъдебните производства<sup>107</sup>. Предвидено е в идните години предизвикателствата по въвеждането на електронни инструменти в българската съдебна система да бъдат отстранени в контекста на по-широка стратегия на правителството за електронно правосъдие<sup>108</sup>.

#### *Разпределение на делата в съдилищата*

---

<sup>101</sup> Съществуват още и 28 отделни административни съдилища, както и 3 военни съдилища и специализиран съд за дела, свързани с организираната престъпност, като последните два вида съдилища разполагат и с допълнителни отделни апелативни инстанции.

<sup>102</sup> По-специално главният прокурор беше категоричен по отношение на необходимостта от реформа на структурата на прокуратурите, която обикновено следва структурата на съдилищата.

<sup>103</sup> Броят им бе намален от пет на три, а напоследък се заговори и за вариант останалите три да бъдат обединени в едно. Интересно е да се отбележи, че идеята за реформа на военните съдилища не възникна в резултат на обсъждане в рамките на съдилищата, а бе предложена на ВСС от прокуратурата.

<sup>104</sup> SWD(2016) 15, стр. 16—17.

<sup>105</sup> При все това постигането на допълнителен напредък в разработването на бази данни, в които да може да се извършва търсене по ключова дума, както и на система за редовни правни коментари би могло да бъде от полза за българските условия.

<sup>106</sup> Ограничен брой пилотни съдилища са експериментирали с онлайн достъп до преписките за регистрирани потребители и с електронно призоваване на страните за съдебните заседания.

<sup>107</sup> Явно в някои случаи препращането на дадена преписка между прокурора и съответния следовател към Министерството на вътрешните работи може да отнеме до десет дни (Срещи с българските власти, септември 2016 г.).

<sup>108</sup> Създаването на общ портал на съдебната система е предвидено в рамките на една по-широка пътна карта за електронно управление. Порталът следва да бъде частично финансиран от Европейския социален фонд (ЕСФ) в рамките на Оперативна програма „Добро управление“ 2014—2020 г. (ОПДУ).

Една област, в която България от години разполага с електронни системи, е разпределението на делата между отделните съдии в рамките на съдилищата. Според закона, решението на кой съдия да бъде поверено дадено дело следва да се вземе на принципа на случайния подбор<sup>109</sup>. Системата за разпределяне на делата на случаен принцип бе приета като механизъм за предотвратяване на неправомерно влияние и корупция в съдилищата, тъй като се предполага, че прибегването до автоматични електронни системи елиминира всяка възможна човешка намеса в избора на съдия по всяко конкретно дело. Както обаче се посочва в поредица доклади по МСП, твърденията за неправилно прилагане или манипулиране на принципа на случайния подбор са чест повод за дебат в България, придружени от редовни и нарастващи критики за редовно манипулиране или заобикаляне на тези системи с цел да се позволи икономически или политически интереси да предопределят съдията, който ще разглежда делото, а оттам и изхода от определени дела.

Макар тези твърдения да продължават вече няколко години, първоначално ВСС реагира бавно на започналата полемика, въпреки очевидните щети, които се нанасят по този начин на цялостната репутация на съдебната система в България, на доверието в нея и възприемането ѝ като независима. Проблемът изглежда бе свързан с наличието на отделни информационни системи в различните съдилища, които изглеждаха уязвими на местна намеса. През 2014 г. ВСС въведе временно решение, съгласно което решенията за разпределението на делата в съответния съд трябваше да се докладват ежедневно в централен сървър във ВСС. Наред с това ВСС прие набор от общи правила относно прилагането на местните системи при възникване на особени обстоятелства, например отвод на съдии по дадено дело или изключването им от подбора поради отсъствие или голямо работно натоварване. Прилагането на тези правила се проверява при проверки от страна на ИВСС. Междувременно в края на 2014 г. избухна сериозен скандал във връзка с разпределянето на две от делата в Софийски градски съд: това подтикна ВСС да предприеме по-нататъшни действия<sup>110</sup>. В резултат бе разработена нова софтуерна система за разпределение на делата чрез централизиран сървър, намиращ се във ВСС, която в крайна сметка беше въведена през октомври 2015 г.<sup>111</sup> След въвеждането на тази система всички съдилища извършват разпределението на делата пряко чрез интернет сървър, намиращ се във ВСС, където всички действия редовно се записват, така че всяка намеса да може да бъде проверена впоследствие.

В резултат на инцидента в Софийски градски съд през декември 2014 г. ВСС извърши проверка през пролетта на 2015 г. При проверката се стигна до заключението, че съдът е сериозно засегнат от лошо управление, но не бе ясно посочено чия е отговорността за нарушенията. При

---

<sup>109</sup> „Разпределението на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им.“ (Член 9 от ЗСВ).

<sup>110</sup> Единият от случаите се отнасяше до разпределянето на делото за несъстоятелност на голяма банка, при което се твърди, че изпращането на съобщение за решението за разпределяне до сървъра на ВСС не се състояло според правилата, което повдига въпроси относно процедурата, която е била следвана. Другият случай засягаше местно дъщерно предприятие на голямо европейско дружество, за което се твърди, че било „придобито“ чрез неправомерна процедура по несъстоятелност с цел източване на активите му. В този случай също имаше твърдения за нередности в процедурата за разпределяне на делото на съответния съдия, срещу когото понастоящем се води разследване.

<sup>111</sup> Преди време бе стартиран финансиран от ЕС проект за разработването на специална софтуерна система за централизиране на разпределението на делата за всички съдилища в рамките на единна информационна система на национално равнище, но проектът бе забавен поради обжалване на тръжната процедура и в крайна сметка бе спрял през декември 2014 г. Вместо това бе финансирана нова система с национални средства.



все това инцидентът ускори смяната на ръководството на Софийски градски съд през пролетта на 2015 г.<sup>112</sup>

### *Съдебно обучение*

България разполага с добре утвърдена институция за съдебно обучение — Националният институт на правосъдието. Той отговаря за първоначалното обучение на магистратите, задължително за всички редовни назначения<sup>113</sup>. През 2010 г. продължителността на задължителното първоначално обучение бе удължена от 6 на 9 месеца<sup>114</sup>, каквато е и до днес.

Обучението, предоставяно в института, като цяло е признато за качествено и дава добра основа на новопостъпилите в съдебната система. Освен това институтът предоставя широк набор от допълнителни курсове за обучение на магистрати, който постоянно се разраства, за да включи нови теми. След първоначалното обучение обаче не съществува по-нататъшно задължително обучение за магистратите — този въпрос е оставен на собствената им преценка<sup>115</sup>. Българските власти подчертават, че по принцип има обучения, но съществуващото работно натоварване в някои съдебни органи може да превърне посещаването на курсове за допълнително развитие на знанията в предизвикателство за някои магистрати.

Националният институт на правосъдието е с официален статут, уреден в закона, и се управлява от съвет, включващ петима представители на ВСС и двама на Министерството на правосъдието<sup>116</sup>. Основното му финансиране идва от държавния бюджет. Въпреки това, както бе посочено в предишни доклади, финансирането от държавния бюджет не е било повишено в съответствие с нарастващите дейности на Института през годините, в резултат на което над половината му бюджет се осигурява чрез различни външни източници на безвъзмездни средства<sup>117</sup>.

### *Реформа на прокуратурата*

Съгласно Конституцията на Република България прокуратурата е част от съдебната система и като такава е независима от изпълнителната власт<sup>118</sup>. През последните десет години след присъединяването на България към ЕС бяха извършени няколко реформи на вътрешната структура на прокуратурата. Много от тях бяха свързани с вътрешното ръководство и управление. На няколко пъти бе започвана основна структурна реорганизация на

---

<sup>112</sup> В крайна сметка бе образувано и дисциплинарно производство срещу бившия председател на съда. Въпреки това, както се отбелязва в доклада по МСП от януари 2016 г., реакцията на ВСС „показа нежелание да реагира на твърденията за сериозни нарушения“ (СОМ(2016) 40, стр. 4).

<sup>113</sup> Кандидатите, назначени по алтернативния начин в качеството им на опитни юристи, са освободени.

<sup>114</sup> SWD(2012) 232, стр. 18.

<sup>115</sup> Вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г., стр. 27.

<sup>116</sup> Глава 11 от ЗСВ. Министърът на правосъдието, както и председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор, са членове *ex officio* на управителния съвет. Въпреки че институтът досега бе в състояние да работи по независим и професионален начин, има опасения, че се правят опити за упражняване на микромениджмънт спрямо някои аспекти от управлението му, и по-конкретно назначаването на отделните преподаватели. Конкретни примери за подобни опити, които са се увенчали с успех, бяха посочени на Комисията по време на срещи с представители на гражданското общество.

<sup>117</sup> По-голямата част от тези външни средства постъпва чрез финансиране на проекти в рамките на програми по Европейския социален фонд. В миналото институтът е натрупал добър опит в управлението на тези фондове.

<sup>118</sup> Същевременно обаче прокуратурата е институция с много по-голяма политическа видимост в България, отколкото в редица други страни. На нея са възложени не само разследването и последващото наказателно преследване на престъпленията в българските съдилища, но тя играе и по-широка роля при контрола на законосъобразността на публичните актове. Това правомощие изглежда се тълкува разширително, в резултат на което често се случва главният прокурор да прави изявления по въпроси с по-широк политически обхват, а не само в областта на наказателното правосъдие.

прокуратурата, обикновено след встъпването в длъжност на нов главен прокурор<sup>119</sup>. Редица целенасочени промени имаха за цел да отговорят на опасенията във връзка с липсата на ефективност в наказателното преследване на престъпленията за корупция и тежката организирана престъпност. През 2008 г. в Софийската градска прокуратура бе създаден специализиран отдел за борба със случаи на измами, свързани с фондове на ЕС. През 2009 г. бе създадено специализирано звено с участието на прокуратурата, Министерството на вътрешните работи и ДАНС<sup>120</sup> със задачата да се съсредоточи върху делата за организирана престъпност. През 2012 г. последва учредяването на специализирана прокуратура за дела за организирана престъпност, към новосъздадения по това време специализиран съд. През 2012 г. бе въведена структура от съвместни екипи от същите три институции за разследване на финансови престъпления и корупция по високите етажи на властта.

Други нововъведения включваха специализирани звена за престъпления, извършени от магистрати, и за случаи на корупция, като през 2015 г. те бяха обединени в ново специализирано звено за борба с корупцията по високите етажи на властта към Софийска градска прокуратура. Бяха положени усилия и за подобряване на наблюдението над дела от особен обществен интерес чрез специални процедури и изисквания за докладване. Тези мерки бяха допълнително засилени през 2014 г. През годините бяха взети и редица други мерки за подобряване на обучението и общото управление в рамките на прокуратурата.

Ключов въпрос, който продължава да буди загриженост, засяга степента на надзора, упражняван от по-горестоящите прокурори по отделните преписки, което е свързано с битуващото обществено мнение за прокуратурата като за твърде йерархично структурирана и понякога непрозрачна организация, подлагана на неправомерен натиск от могъщи политически или икономически интереси. Бяха положени известни усилия за разсейване на безпокойството чрез разработването на комуникационна стратегия и законодателни изменения с цел поясняване на автономията на отделните прокурори.<sup>121</sup> Това обаче не променя обстоятелството, че представители на професионалните среди и на гражданското общество продължават да изразяват загриженост във връзка с ролята на прокуратурата и в частност на главния прокурор<sup>122</sup>.

Друга област, която отдавна се посочва в докладите по МСП като особено проблематична, се отнася до взаимодействието между прокуратурата и различните следствени служби<sup>123</sup>. Опасенията в това отношение доведоха до сключването на редица споразумения между прокуратурата и други релевантни институции с цел изясняването на работните взаимоотношения. При все това тези въпроси продължават да бъдат повдигани в контекста на разследването и наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност<sup>124</sup>.

#### **4.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.**

В доклада от януари 2016 г. се препоръчва България да приеме реформа на съдебната карта на районните съдилища и пътна карта за по-общо рационализиране на съдилищата на всички

---

<sup>119</sup> През 2007 г. и 2013 г. бяха започвани съществени преустройства. Последното бе извършено след пълен функционален преглед на цялостната организация и бе реализирано чрез всеобхватен план за действие, който беше завършен през пролетта на 2015 г.

<sup>120</sup> Държавна агенция „Национална сигурност“, създадена през 2008 г. за борба с корупцията по високите етажи и заплахите за националната сигурност. В състава на агенцията влиза и дирекция „Финансово разузнаване“.

<sup>121</sup> Вж. също глава 3 по-горе.

<sup>122</sup> Съюзът на съдиите в България е особено критичен към ролята на прокуратурата във ВСС (вж. също глава 2 по-горе). Други наблюдатели от гражданското общество и критикуващи журналисти се съсредоточиха върху ролята на прокуратурата по дела, свързани с обвинения за корупция по високите етажи на властта.

<sup>123</sup> СОМ(2011) 459, стр. 5—6.

<sup>124</sup> Вж. също глави 5 и 7 по-долу.

равнища с цел повишаване на качеството и ефикасността като цяло, в т.ч. пренасочване на ресурси въз основа на анализ на работната натовареност, да определи график за прилагането на електронното правосъдие, да въведе практика на мотивиране на дисциплинарите решения в съответствие с ясни и обективни стандарти и да извърши оценка на прилаганата от 2012 г. насама практика, да изгради капацитет за наблюдение на прилагането на случайното разпределение на делата в съдилищата и да осигури условия за безпристрастно разследване на твърденията за корупция по високите етажи на властта в Софийски градски съд, както и да започне независим анализ на прокуратурата. През 2016 г. тези препоръки бяха взети предвид в различна степен.

#### *Обща реформа, включително на съдебната карта и във връзка с електронното правосъдие*

В хода на 2016 г. имаше няколко промени в тези области, стимулирани отчасти от реформата на ЗСВ и отчасти от напредъка по проекти, които вече бяха в ход от известно време във ВСС. Прилагането на новите норми за натовареност става постепенно и придобитият досега опит следва да бъде оценен през пролетта на 2017 г.<sup>125</sup> Относно съдебната карта и електронното правосъдие ВСС предвижда по-дълъг процес като всяко окончателно решение ще трябва да ангажира бъдещия ВСС, който предстои да бъде избран през 2017 г. ВСС е представила предложение за проект по Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ) за разработването на модел за оптимизиране на съдебната карта на равнище районни съдилища и прокуратури. Предложението ще обхваща и изготвянето на единна информационна система и система за управление на делата за съдилищата. Предвижда се също така изготвянето на специализирана информационна система за мониторинг и анализ, както и на пътна карта за реформата на съдилищата от по-висока степен с подкрепата на европейски фондове<sup>126</sup>.

Реформата на съдебната карта ще включва както съдилищата, така и прокуратурите. През 2016 г. главният прокурор внесе пред Конституционния съд искане за тълкуване на разпоредба от Конституцията, която досега бе посочвана като пречка за извършването на отделна реформа на прокуратурите. Главният прокурор поясни, че се надява решението на съда да изясни смисъла на разпоредбата по начин, който да позволи да се извърши сливане на районните прокуратури независимо от реформата на районните съдилища, към които са прикрепени<sup>127</sup>.

#### *Разпределяне на делата на принципа на случайния подбор, дисциплинарни производства и Софийски градски съд*

По отношение на разпределянето на делата на принципа на случайния подбор ВСС докладва, че не са установени сериозни проблеми във връзка с прилагането на новата система. Все още предстои да бъде извършена оценка на централизираната информационна система. При все това ИВСС редовно проверява прилагането на системата в съдилищата по време на проверките си и изпраща докладите от тези проверки за разглеждане от ВСС<sup>128</sup>. Що се отнася до

<sup>125</sup> Важен отделен елемент се отнася до интегрирането на степени на тежест за различните видове дела в модул в системата за случайно разпределение на делата, което следва да позволи автоматично отчитане от системата на степента на натовареност на отделните магистрати при разпределяне на делата. Калибрирането на системата обаче е все още в ход.

<sup>126</sup> Информация, получена от ВСС през декември 2016 г.

<sup>127</sup> Член 126 от Конституцията гласи: „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата“. В миналото този член се тълкуваше в смисъл че към всеки отделен районен съд трябва да има и отделна прокуратура. Въпреки това, съгласно тълкуването, подкрепено понастоящем от главния прокурор, изискването би могло да означава просто, че прокуратурата следва да е в състояние да обслужва районните съдилища, което би могло да се постигне чрез по-големи служби на областно ниво, обхващащи няколко съдилища едновременно.

<sup>128</sup> Среща с представители на ВСС, декември 2016 г. Важно е да се отбележат вече разпространените твърдения, че системата може да се заобиколи чрез манипулиране на работното натоварване за отделните съдии при разпределянето на делата, което показва степента на ширещото се в обществото недоверие и подчертава значението на препоръката, съдържаща се в доклада по МСП от януари

евентуални действия след инцидентите в Софийски градски съд през 2014 г., изглежда не е проведено по-задълбочено разследване по твърденията за други системни корупционни практики в този съд по време на предишното му ръководство. Не е извършвано и никакво по-сериозно разследване на събитията. Този въпрос се повдигна отново през 2016 г., когато независим уебсайт за журналистически разследвания публикува записи на предполагаем разговор между двама от замесените съдии<sup>129</sup>. ВСС взе решение да не започва разследване по този въпрос. Междувременно бяха образувани наказателни производства по отделни обвинения срещу пряко замесените съдии, срещу които вече имаше дисциплинарни производства.

Колкото до дисциплинарното производство в по-общ план, ВСС стартира проект за разработването на стандарти, които да осигурят ясни и обективни принципи за дисциплинарната практика, както и анализ на практиката на сегашния ВСС от 2012 г. насам<sup>130</sup>. Като част от проекта се предвижда, че след изготвянето им стандартите ще бъдат предмет на широка обществена консултация и ще бъде осигурено обучение за тяхното последващо прилагане. Това обаче ще трябва да бъде извършено от бъдещия ВСС, който ще бъде избран през 2017 г.

#### *Анализ на прокуратурата и подобряване на наказателните разследвания*

В доклада по МСП от 2016 г. Комисията препоръчва да се направи независим анализ на функционирането на българската прокуратура. Българското правителство поиска помощ от Службата за подкрепа на структурните реформи (СПСР)<sup>131</sup> и през пролетта започна проект, в който участва малък екип от независими и опитни прокурори от няколко други държави членки, който приключи с окончателен доклад през декември 2016 г.<sup>132</sup> Изследването съдържа задълбочен анализ на българската прокуратура с цел установяване на възможните начини за подобряване на нейната структура, независимост и ефективност. Този анализ обхваща както прокуратурата в по-тесен смисъл, така и останалата част от българската система за наказателно правосъдие в по-широк план. Той съдържа редица наблюдения и препоръки за незабавни и за по-дългосрочни действия от страна на българските органи както в законодателната, така и в организационната област.

Повечето от констатациите имат пряко отношение към показателите по МСП, включително по-специално разследването и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност. Що се отнася до цялостната структура, в доклада се установява необходимост от по-добър вътрешен надзор върху делата от страна на ръководството, за да се гарантира отчетност за взетите решения, особено по дела от голям обществен интерес<sup>133</sup>. В противовес на това засилено участие на ръководството на

---

2016 г., в рамките на ИВСС и ВСС да се изгради капацитет, който да осъществява наблюдение по тези въпроси, да може да извършва проверки и, ако е уместно, да отхвърля всякакви неоснователни твърдения.

<sup>129</sup> Тези записи бяха посочени и в доклада по МСП от януари 2016 г. (СОМ(2016) 40, стр. 4-5). Напоследък се появиха нови записи, в резултат на което въпросът отново се появи в публичното пространство.

<sup>130</sup> Проектът ще се съфинансира от ОПДУ.

<sup>131</sup> СПСР е служба на Комисията, създадена, за да координира и осигурява специална техническа подкрепа за структурни реформи в държавите — членки на ЕС.

<sup>132</sup> В екипа участваха старши експерти от Германия, Нидерландия, Обединеното кралство и Испания. Анализът се основава на интензивен процес на анализ на документи и интервюта с български прокурори и други заинтересовани страни в хода на 2016 г. Резюме на английски език на основните заключения от анализа, изготвен от независимите експерти и публикуван от българските органи, може да бъде намерено на уебсайта на българското Министерство на правосъдието: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

<sup>133</sup> Допълва се също така, че този йерархичен надзор следва да се отчита по подходящ начин на всички инстанции в преписката по делото.

организационно равнище, в доклада се препоръчват редица допълнителни механизми във връзка с отчетността на прокуратурата пред обществеността като цяло, наред с другото чрез създаване на специална комисия в Народното събрание, система за външни проверки на качеството на прокурорските решения с участието на Инспектората към ВСС със засилени функции и въвеждането на специални процедури, които позволяват разследването на всяко твърдение за възможни престъпни деяния от страна на лицето, заемащо поста главен прокурор. Що се отнася до провеждането на наказателните производства, в доклада се съдържат препоръки по широк кръг от въпроси, в това число по провеждането на предварителните проверки, възможността за съдебен контрол на решенията за започване (или не) на досъдебни производства или внасяне на обвинителния акт в съда, както и на решенията за спиране и възобновяване на делата, ролята на прокуратурата по граждански и административни дела, обучението на прокурорите и управлението на натовареността.

По отношение на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност, в доклада се препоръчва на съответните прокуратури да се предоставят допълнителни ресурси на разположение както на прокурорите, така и на следователите и да се предприемат стъпки за създаването на повече стимули за това опитни прокурори да кандидатстват за тези длъжности, както и за специализирано обучение<sup>134</sup>. Малкият брой на делата за корупция по високите етажи на властта се отбелязва като повод за безпокойство. В това отношение са направени препоръки за по-активна роля по отношение на сигналите за съмнителни сделки, отнасящи се до политически значими фигури, които са подадени до дирекция „Финансово разузнаване“ на ДАНС, наред с други мерки, за да се осигури ефективното провеждане на финансовите разследвания.

По отношение на ефикасността на производствата в доклада се съдържат забележки относно формализма на съдебния процес, изискванията относно съдържанието на обвинителните актове, практиките във връзка с връщането на делата на прокуратурата, разрешението за използване на специални разузнавателни средства, използването на вещи лица в съдебните производства и в разследванията и надлежното управление на съдебните производства по сложни дела (за да се избягват закъсненията). В този контекст в него се препоръчва да се изменят няколко разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс и се предлага съответните органи (напр. Върховният касационен съд) да предприемат мерки за издаването на практически насоки по някои процедурни въпроси.

Независимо от проекта на СПСР, прокуратурата също предприе извършването на отделен анализ на редица решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) във връзка с наказателни разследвания в България и техните възможни последици за съществуващата практика. Това беше предизвикано от факта, че въз основа на редица дела, стигнали до ЕСПЧ, Съдът в Страсбург установи през 2015 г. наличието на „системен проблем“ в България във връзка с ефективното разследване на престъпленията<sup>135</sup>. Анализът<sup>136</sup> включва задълбочена оценка на 54 съдебни решения на ЕСПЧ относно липсата на ефективно разследване в България<sup>137</sup>. В анализа бяха направени редица констатации. Първо, в доклада се заключава, че

---

<sup>134</sup> Накрая, ако не бъдат постигнати резултати, в доклада се препоръчва да се обмисли предприемането на по-драстични мерки, като за пример се дават „съседни и други държави“ (стр. 21).

<sup>135</sup> Позоваване на изявлението на Европейския съд по правата на човека има и в доклада по МСП от януари 2016 г. (СОМ(2016) 40, стр. 7).

<sup>136</sup> Доклад за резултатите от изследването и анализа на решенията на Европейския съд по правата на човека, установяващи, че българските власти не са изпълнили задължението си да провеждат ефективно разследване, както и на делата, по които те са постановени, и за мерките, необходими за коригиране на установените пропуски, Прокуратура на Република България, 2016 г. (версия на английски език).

<sup>137</sup> ЕСПЧ е установил 78 нарушения по 54 дела в период от време, който обхваща от 1989 г. до 2012 г. При 54-те разглеждани дела е имало нарушения, свързани с пълнотата на разследването (по 51 дела), неговата навременност (по 37 дела), изтичането на давностния срок (по 12 дела), безпристрастността

българското процесуално право само по себе си отговаря на стандартите, установени от съдебната практика на ЕСПЧ, и в този смисъл не страда от правни слабости, които биха могли да попречат на прокурорите и органите на досъдебното производство да вършат работата си по задоволителен спрямо изискванията на Европейската конвенция за правата на човека начин. Второ, недостатъците, които все пак са били установени при разглежданите дела, касаят съдебните органи, които участват на всички етапи от наказателното производство, включително в досъдебната и съдебната фаза. Трето, установените проблеми изглежда се коренят в няколко фактора от различно естество — както от субективно (некомпетентност, пристрастност), така и от обективно (в това число правната уредба по това време). Четвърто, понастоящем все още съществуват редица процесуални проблеми. Такива например са неефективността и продължителността на предварителните проверки<sup>138</sup>, които забавят започването на досъдебно производство, използването на недостатъчно обосновани решения за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора и недостатъчно участие на пострадалия на етапа на разследване по дела, по които прокурорът реши да прекрати производството, без да повдигне обвинение<sup>139</sup>.

В доклада се подчертава и фактът, че въпросите, повдигнати от решенията на ЕСПЧ, са били предмет на редица последващи действия през последните години, включително на обучение и други мерки, за да се привлече вниманието на прокурорите към установените проблеми. Накрая, в доклада се съдържат редица конкретни препоръки за по-нататъшни действия във връзка с необходимостта от допълнителни мерки за изграждане на умения в рамките на прокуратурата, по-добро наблюдение по делата с цел ранно установяване на проблемите, собствена правна уредба на предварителните проверки, евентуално изменение на условията за започване (или не) на досъдебно производство<sup>140</sup> и подобряване на работата на наблюдаващия прокурор и разследващите органи. Препоръките се отнасят до предприемането както на законодателни, така и на организационни мерки<sup>141</sup>.

Взети заедно, тези два задълбочени анализа, извършени през 2016 г., открояват широк кръг от области, в които могат да се предприемат допълнителни мерки за подобряване на ефективността на българските досъдебни производства.

## 5. КОРУПЦИЯ ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА

*Показател 4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни служители.*

---

(по 28 дела), достъпа до средствата за правна защита (по 15 дела) и надзора на прокурора върху разследването (по 29 дела).

<sup>138</sup> Предварителните проверки не са уредени като част от наказателния процес и всяка получена информация (получените документи, разпитаните свидетели) трябва да се събере отново по време на същинското досъдебно производство, за да бъде допустима като доказателство в съда. Въпреки това те са широко използвани от българските правоприлагащи органи за подготовката на наказателното производство. За разлика от досъдебните производства приключването на предварителните проверки не е обвързано със срокове.

<sup>139</sup> Освен това редица от споменатите непроцедурни проблеми са липсата на надлежно разследване от съответните органи, липсата на ефективен надзор от страна на наблюдаващия прокурор и необоснованите удължавания на сроковете.

<sup>140</sup> По последната точка докладът предупреждава, че това е сложна тема, която изисква внимателен анализ.

<sup>141</sup> Някои аспекти от законодателните препоръки изглежда вече са били включени в законопроектите по Наказателно-процесуалния кодекс, споменати в глава 3 по-горе.

Корупцията беше посочена като сериозен системен проблем в България. Това се потвърждава в международните класации от международните организации и наблюдателите<sup>142</sup>, както и от проучванията на общественото мнение<sup>143</sup>. Корупцията продължава да се счита за основна пречка пред стопанската дейност в България<sup>144</sup>, както и че има тежки икономически последици за българската икономика<sup>145</sup>. В докладите по МСП систематично се изтъква необходимостта от укрепване на институциите, за да се реагира на проблемите<sup>146</sup>.

При обсъждането на действията за борба с корупцията е важно да се разграничават превантивните от репресивните мерки. Наказателноправните мерки следва да се използват като крайно средство срещу корупционните деяния посредством ефективно разследване и бързи, ефикасни и справедливи последващи действия, когато се установи сериозно нарушение на закона. Опитът недвусмислено показва обаче, че също толкова важен елемент е наличието на функциониращи превантивни механизми, като например процедури за административно разследване, както и повишаване на осведомеността относно корупцията и начините за справяне с нея, и мерки за справянето със специфични проблеми, като конфликта на интереси и незаконното обогатяване. Въпреки че следва сериозно да се наблегне на това изначално да не се предоставят възможности да се развие корупция, превантивните мерки не могат да заменят напълно ефективното правоприлагане. Двата аспекта взаимно се допълват.

Освен това може да се направи разграничение и между корупцията по високите етажи на властта и тази по ниските етажи на властта. Корупцията по високите етажи на властта е свързана с лицата, вземащи решения, които имат връзки с политическата система и висшите длъжности в публичната администрация и съдебната власт, и включва злоупотреба със служебно положение или търговия с влияние, които често са свързани с големи икономически или политически интереси. Корупцията по ниските етажи на властта често е свързана със служителите, работещи на гише, които са в пряк контакт с гражданите и малките предприятия, в сектори като здравеопазването, полицията или местната администрация. Безнаказаността, с която се ползват висшите служители в очите на техните подчинени, може да се превърне в лош пример за обикновените длъжностни лица. Към момента на присъединяването на България към ЕС през 2007 г., както корупцията по високите етажи на властта, така и тази по ниските етажи на властта бяха посочени като значителни предизвикателства, с които на България все още ѝ предстои да се справи, което беше отразено съответно в индикативни показатели 4 и 5. Настоящата глава се съсредоточава върху 4-ти индикативен показател относно корупцията по високите етажи на властта.

Както в предишните глави, по-долу са представени първо тенденциите през последните десет години, преди да се премине към случилото се в периода след последния доклад от януари 2016 г.

---

<sup>142</sup> Според показателите на Световната банка за държавно управление България се нарежда на последно място сред държавите — членки на ЕС, по контрол на корупцията (Показатели на Световната банка за държавно управление, 2015 г.). Същото е положението според индекса на *Transparency International* за възприятието на корупцията за 2015 г., нареждащ България на 69-то място от 168 държави по света, което отново е най-слабият резултат сред всички държави — членки на ЕС (*Transparency International*, Индекс за възприятието на корупцията, 2015 г.).

<sup>143</sup> Според неотдавна проведено проучване сред българските граждани 97 % от отговорилите считат, че корупцията продължава да бъде сравнително голям (9 %) или много голям (88 %) проблем в България. (Експресно проучване на Евробарометър № 445: „Механизъмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, публикувано на 25 януари 2017 г.).

<sup>144</sup> В доклада на Световния икономически форум за глобалната конкурентоспособност за 2016—2017 г. корупцията се определя като най-проблематичния фактор за извършването на стопанска дейност в България. *Доклад за глобалната конкурентоспособност за 2016—2017 г.*, стр. 130.

<sup>145</sup> *Цената на „отказа от Европа“ в областта на борбата с организираната престъпност и корупцията*, проучване на *RAND Europe*, 2016 г.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU\(2016\)579319\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf)

<sup>146</sup> COM(2012) 411, стр. 17; COM(2014) 36, стр. 6—7; COM(2015) 36, стр. 7—8; COM(2016) 40, стр. 9.

## 5.1. Преглед на събитията, настъпили в рамките на МСП

През 2012 г. Комисията отбеляза, че през предходните години около 100—200 дела за корупция са били внасяни в съда всяка година и че сред тях е имало много малко дела за корупция по високите етажи на властта<sup>147</sup>. Общият брой остава в сходен мащаб през последните години<sup>148</sup>. Освен това ситуацията остава непроменена в смисъл на това, че повечето дела се отнасят до относително маловажни случаи<sup>149</sup>. През годините са започвали редица разследвания на корупция по високите етажи на властта, като част от тях са били внесени в съда. При все това, въпреки честите съобщения за повдигнати солидни обвинения, по такива дела често има големи забавяния и съдебни обжалвания, като накрая те приключват с оправдателни присъди или се прекратяват поради липса на достатъчно доказателства. Съответно в предишните доклади последователно се установява, че много малко осъдителни присъди за корупция по високите етажи на властта са били потвърдени с окончателни съдебни решения<sup>150</sup>.

През последните десет години България предприе редица мерки, като част от цялостен опит за засилване на борбата с корупцията по високите етажи на властта. Някои от тези мерки бяха предприети в контекста на стратегията за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, приета през 2009 г. и изпълнявана през следващите години<sup>151</sup>. В областта на правоприлагането в ранните години акцентът беше върху по-нататъшната специализация и по-добрата координация между прокуратурата и разследващите органи чрез създаването на специализирани звена, мрежи и екипи, методически насоки и споразумения за сътрудничество, както и допълнително обучение на прокурорите и следователите. Както вече беше споменато по-горе, бяха предприети също така някои законодателни мерки за рационализиране на наказателните производства по сложни дела.

Чрез сливане на съществуващите служби за сигурност и на Агенцията за финансово разузнаване през 2008 г. беше създадена нова Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която беше натоварена с разследването на корупцията по високите етажи на властта и на заплахите за националната сигурност. Първоначално ДАНС действаше като разузнавателна агенция относно престъпността с правомощия за извършване на финансови разследвания (част от нейната структура беше българската финансово-разузнавателна служба), но през последните години ДАНС претърпя няколко съществени реорганизации, като през 2013 г. правомощията за разследване на организираната престъпност преминаха от Министерството на вътрешните работи към нея, а през 2015 г. бяха прехвърлени обратно към Министерството на вътрешните работи<sup>152</sup>. Периодичните скандали, свързани с подслушването, разкриха недостатъци в системата за разрешаване и провеждане на проследяване, което се отрази съществено на капацитета на органите да се борят с корупцията. Европейският съд по правата на човека се

<sup>147</sup> SWD(2012) 232, стр. 23.

<sup>148</sup> През 2012 г. общият брой на досъдебните производства, стигнали до съдебна фаза, е бил 184, а през 2013 г. — 166. Картината за последните години стана по-неясна поради разширяване през 2014 г. на определението, използвано от прокуратурата, за да се определи кои делата са за корупция. Въпреки това броят на основните специфични видове дела през 2014 г. и 2015 г. (злоупотреба със служебно положение, подкуп) като цяло се запазва на същото равнище в сравнение с предходните две години (статистически данни, предоставени от прокуратурата през декември 2015 г.).

<sup>149</sup> През 2015 г. шест от десет досъдебни разследвания за подкуп се отнасяха за маловажни случаи на активен подкуп, много от които бяха свързани с опити за укриване на нарушения по Закона за движението по пътищата (т.е. подкупване на служителите на пътната полиция). Делата за подкуп съставляват единствената най-голяма група от делата, свързани с корупция. (Източник: Годишен доклад на прокуратурата за 2015 г., стр. 75 (в превод на английски език).)

<sup>150</sup> COM(2012) 411, стр. 16; COM(2015) 36, стр. 8; COM(2016) 40, стр. 10.

<sup>151</sup> SWD(2012) 232, стр. 26.

<sup>152</sup> Вж. също така глава 7 по-долу.



произнесе относно необходимостта от по-солодни гаранции срещу риска от злоупотреби с възможността за проследяване<sup>153</sup>.

Що се отнася до превенцията, съществуват редица институционални механизми. От 2000 г. от все по-широк кръг лица, заемащи висши публични длъжности, се изисква да декларират имотното си състояние всяка година, както и в началото и в края на кариерата си. Декларациите се подават до Сметната палата, която отговаря за извършването на проверки за достоверността на информацията чрез съпоставянето ѝ с други публични регистри. В случай на несъответствия, могат да се извършват допълнителни проверки, тъй като преписката се изпраща на Националната агенция за приходите (НАП) и ДАНС. Въпреки че системата осигурява определено равнище на прозрачност относно имущественото състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности, в предишни доклади на Комисията бяха установени редица слабости, в това число фактът, че Сметната палата не разполага с правомощия да извършва по-проактивно разследване или да идентифицира съмнителни случаи<sup>154</sup>. При все това, въпреки че по-проактивният анализ на декларациите за имотно състояние би могъл да има по-ефективно възпиращо действие върху незаконното обогатяване, систематичното публикуване и систематичната проверка на декларациите за имотно състояние съставляват важен елемент на всяка ефективна система за противодействие на корупцията, осигурявайки прозрачност относно имуществото на лицата, заемащи висши публични длъжности.

През 2009 г. влезе в сила Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, а през 2011 г. беше създадена отделна агенция — Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ)<sup>155</sup>. Тази структура е компетентна да преценява конкретни подадени до нея случаи относно предполагаеми или потенциални конфликти на интереси, както и да издава наказателни постановления за налагане на санкции на нарушителите, в това число на лица, заемащи публични длъжности, които не са подали декларациите си за конфликт на интереси навреме. Въпреки това, решенията на КПУКИ подлежат на двуинстанционно обжалване, като същото се отнася и до последващите решения за налагане на административно наказание, с което потенциално всяка санкция, наложена от КПУКИ, подлежи на контрол чрез общо четири съдебни решения, преди да стане окончателна. Както беше отбелязано от Комисията през 2012 г. тази тромав процес на вземане на решения повдига въпроси относно ефективността на процедурата<sup>156</sup>.

Основно предизвикателство се оказва осъществяването на основан на заслуги подбор на висшето ръководство на институциите за борба с корупцията, както това се демонстрира пределно ясно от предизвикалата спорове номинация за поста на директор на ДАНС през 2013 г., която доведе до няколкомесечни обществени протести, въпреки че беше бързо оттеглена<sup>157</sup>. В друг един случай през 2013 г. КПУКИ беше замесена в скандал, тъй като

<sup>153</sup> Вж. делото на Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България, <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22%3A%22BUL%22%2C%22appno%22%3A%2262540/00%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-157028%22%7D>.

Дело Хаджиев срещу България,

<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22%3A%22BUL%22%2C%22appno%22%3A%2222373/04%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-156652%22%7D>.

<sup>154</sup> SWD(2012) 232, стр. 26; SWD(2015) 9, стр. 23.

<sup>155</sup> КПУКИ беше създадена чрез отделни изменения в закона през 2010 г., с които беше създадена централизираната система и разширен обхватът на разглежданите въпроси. С тези изменения също така се премахна необходимостта да се доказва получаването на изгода във връзка с конфликт на интереси, за да може да се наложи административно наказание за нарушаване на закона (среща с КПУКИ, декември 2016 г.).

<sup>156</sup> COM(2012) 411, стр. 21.

<sup>157</sup> Както беше отбелязано в доклада по МСП от 2014 г., инцидентът породил притеснения относно това, че важни назначения на публични длъжности се решават по непрозрачен начин и са придружени с обслужване на интересите на силните икономически и политически групировки, което допълнително затвърди общото впечатление за преждевременно извършена реформа на ДАНС (COM(2014) 36,

нейният председател беше принуден да подаде оставка от поста си поради обвинения за злоупотреба със служебно положение. По-късно той беше осъден на 3½ години лишаване от свобода, въпреки че наказанието му в крайна сметка беше променено на условно осъждане на въззивна инстанция. Този случай доведе до парламентарна проверка, последвана от пакет от законодателни проектоизменения, с които трябваше да се рационализират процедурите и да се повиши прозрачността. Обаче тези изменения, които бяха внесени в Народното събрание през 2014 г., никога не бяха приети<sup>158</sup>.

Въпреки скандала около оставката на нейния председател, КПУКИ продължи да функционира в съответствие с първоначалната си правна уредба и с временно изпълняващ длъжността председател<sup>159</sup>. Освен да изпълнява мандата си като арбитър по правилата за конфликт на интереси за конкретни случаи, през последните години тя разшири обхвата на работата си по-навътре в областта на превенцията, като започна да осъществява отделна дейност по повишаване на осведомеността и обучение. За съжаление като цяло КПУКИ успя да установи конфликти на интереси единствено на по-ниските административни равнища.

Освен споменатите по-горе институции, в държавната администрация беше създадена мрежа от вътрешни инспекторати, в центъра на която стои Главен инспекторат на прякото подчинение на министър-председателя. Тези органи извършват общ вътрешен контрол и целенасочени проверки на държавната администрация, като отговарят и за спазването на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси в работата на съответните министерства и ведомства. В предходните доклади се отбелязват редица слабости и се препоръчва укрепване на системата за вътрешен контрол<sup>160</sup>. Въпреки тези слабости обаче се признава, че инспекторатите като цяло имат полезен принос.

Преглед на първата антикорупционна стратегия беше извършен през 2014—2015 г., като в него се заключава, че стратегията е страдала от липсата на последователни последващи действия и че са били необходими допълнителни действия<sup>161</sup>. Следователно нова стратегия за превенция и противодействие на корупцията беше приета от правителството през пролетта на 2015 г., в която се съдържаха редица конкретни инициативи. Сред основните нововъведения в новата антикорупционна стратегия бяха създаването на специализирано звено в прокуратурата за разследване на случаите на корупция по високите етажи на властта<sup>162</sup>, изменението на Закона за администрацията с цел укрепване на независимостта и ефективността на инспекторатите в администрацията, предложение за разработването на секторни антикорупционни планове в различните министерства и ведомства и създаването на съвет по антикорупционни политики и

---

стр. 4 и 9). Оттогава почтеността е основен критерий при назначаването на висши служители в ДАНС.

<sup>158</sup> SWD(2015) 9, стр. 25.

<sup>159</sup> След повече от три години Народното събрание все още не е избрало нов председател. Нито пък запълни друга свободна длъжност в Комисията, в резултат на което институцията понастоящем е в състав от трима членове, вместо от пет, както е предвидено в закона.

<sup>160</sup> SWD(2015) 9, стр. 24; COM(2015) 36, стр. 12. Сред установените слабости бяха недостатъчен персонал и слаба привлекателност, липса на задължителна централна координация и на методически насоки, както и опасност от политическо влияние поради недостатъчно дистанциране от политическото равнище.

<sup>161</sup> Това стана отчасти като последващо действие на препоръки в предходни доклади по МСП, в които се препоръчваше извършването на такава оценка. Друга отправена препоръка беше да се предоставят на една-единствена институция правомощията и самостоятелността, необходими за координирането и контролирането на изпълнението на дейностите по противодействие на корупцията (COM(2012) 411, стр. 25).

<sup>162</sup> През пролетта на 2015 г. при Софийска градска прокуратура беше създадено специализирано звено „Антикорупция“. То включва две по-ранни звена, създадени съответно през 2013 г. и 2014 г. с цел да разследват престъпленията, извършени от магистрати, и корупцията на местно равнище. Освен прокурори и следователите, в състава на звеното влизат и служители на ДАНС и на Министерството на вътрешните работи.

на длъжността координатор по антикорупционни политики на министерско равнище, който да осигурява предприемането на последващи действия по стратегията<sup>163</sup>.

Водещата инициатива на новата антикорупционна стратегия беше предложението за създаване на нов единен антикорупционен орган, който да осигури координиран и последователен подход към проверката на имотното състояние и конфликта на интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности, и да провежда административни разследвания по твърдения за закононарушения, извършени от такива лица. Последното предложение доведе до внасянето на нов законопроект през пролетта на 2015 г., който съдържа правното основание на новия орган, както и задълбочена реформа на правилата относно декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси. Според законопроекта новият единен антикорупционен орган ще обедини няколко институции, включително КПУКИ и структурното звено в Сметната палата, което се занимава с декларациите за имотно състояние, в единна институция, като проверката за конфликт на интереси на други лица, заемащи публични длъжности, бъде оставена на съответните публични институции, в това число на инспекторатите в администрацията.

Новият законопроект предвижда основна реорганизация на цялата институционална структура, която да се занимава с превенция на корупцията в България. Предложението обаче не успя да получи необходимото мнозинство в Народното събрание по време на гласуването на първо четене през септември 2015 г.<sup>164</sup> Въпреки че правителството съобщи намерението си да внесе отново закона в преработен вид, за да може да бъде приет, в доклада по МСП от 2016 г. се отбелязва, че липсата на подкрепа в Народното събрание за основната инициатива на правителството за борба с корупцията подчертава липсата на консенсус по процеса на реформи<sup>165</sup>. Правителството представи преработен вариант през пролетта на 2016 г., но не успя да осигури приемането му. Все още има няколко други неизпълнени аспекта на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията. В резултат на това, въпреки че в стратегията се възвестява нова всеобхватна и ефективна реакция на предизвикателствата, пред които е изправена България във връзка с корупцията по високите етажи на властта, досега България не успя да изпълни този ангажимент.

## **5.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.**

В последния си доклад Комисията препоръча на България да приеме нов закон за борба с корупцията в съответствие с антикорупционната стратегия на правителството, предвиждащ включително създаването на единен антикорупционен орган със солиден независим мандат за борба с корупцията по високите етажи на властта, да приеме изменения на Закона за администрацията с цел укрепване на правомощията и независимостта на вътрешните инспекторати, да наблюдава напредъка по наказателните дела, свързани с твърдения за корупция по високите етажи на властта, включително на етап досъдебно и съдебно производство, и да прилага мерки за справяне с установените проблеми.

### *Разследвания на високопоставени лица от правоприлагащите органи*

Прокуратурата докладва, че през 2016 г. са започнали или са били в ход редица разследвания на високопоставени лица, известен брой от които са били внесени в съдилищата<sup>166</sup>. Общата картина от предходните години до голяма степен остава непроменена по отношение на ниския брой осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта<sup>167</sup>. Когато

<sup>163</sup> SWD(2016) 15, стр. 23.

<sup>164</sup> SWD(2016) 15, стр. 24—25.

<sup>165</sup> COM(2016) 40, стр. 11.

<sup>166</sup> В тези случаи се твърди, че са въввлечени бивши министри, кметове, магистрати, както и длъжностни лица в митниците и други държавни органи.

<sup>167</sup> През 2016 г. българските органи докладваха за известен брой осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта, в това число например двама общински съветника, осъдени на 4½ години лишаване от свобода за длъжностно присвояване, двама съдии, осъдени съответно на

съдилищата на по-долна инстанция издават осъдителни присъди, опитът от миналото показва систематичното им отменяне на въззивна инстанция и приключване на делото с оправдателна присъда или с прекратяване на производството<sup>168</sup>. Логично много малко окончателни осъдителни присъди са били докладвани във връзка с дела за корупция по високите етажи на властта<sup>169</sup>. В окончателния доклад по проекта за техническа помощ за прокуратурата, координиран от Службата за подкрепа на структурните реформи на Комисията, също така се отбелязва със загриженост липсата на дела за корупция по високите етажи на властта<sup>170</sup>. Във връзка с измамите със средства на ЕС, службата на ЕС за борба с измамите OLAF продължава да отчита очевидна липса на проактивен подход от страна на българските органи към случаите с потенциален елемент на корупция, които са доведени до знанието им.

Постигането на резултати в борбата с корупцията по високите етажи на властта досега е било много ограничено, като се има предвид очевидно големия мащаб на проблема. Въпреки че в комбинация от правни или процесуални пречки могат да бъдат намерени очевидни причини, голяма част от проблема изглежда също така се дължи на липсата на капацитет или на мотивация сред разследващите и прокурорските органи да разглеждат ефективно сложните дела. Според българските органи съществуват редица причини, поради които корупцията е особено сложно престъпление за решаване. Корупцията често касае решения, взети от

---

4 години лишаване от свобода и 3 години условно за получаване на подкуп, бивш директор в Министерството на отбраната, осъдени на 3½ години лишаване от свобода за длъжностно присвояване, инспектор в Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, осъден на 2 години и 8 месеца условно за злоупотреба със служебно положение и длъжностно присвояване, директор на Регионална инспекция по околната среда и водите, осъден на 3 години условно за злоупотреба със служебно положение и изнудване, областен управител, осъден на 1 година условно за безстопанственост, кмет, осъден на 1 година условно за безстопанственост, бивш началник на митница, осъден на 7 години лишаване от свобода за злоупотреба със служебно положение в помощ на дейностите на организирана престъпна група, и бивш директор на Националната разузнавателна служба, осъден на 10 години лишаване от свобода за длъжностно присвояване (въпреки че тази присъда неотдавна беше отменена от Върховния касационен съд, а делото — върнато на Военно-апелативния съд за ново разглеждане). Повечето от тези присъди обаче не са окончателни и могат да бъдат обжалвани.

<sup>168</sup> Този начин на действие продължи и през 2016 г. Някои скорошни дела включват отмяна на осъдителната присъда на бившия директор на Националната разузнавателна служба, обвинен в длъжностно присвояване (вж. също по-горе; междуременно се твърди, че същото лице отново е обвиняемо по нова група от обвинения), изоставяне на дело за изпиране на пари срещу бивш заместник-председател на Народното събрание, което пропадна поради изтичане на двугодишния срок за приключване на разследването (друго дело срещу същото лице за данъчна измама приключи с оправдателна присъда във Върховния касационен съд по-късно през годината), оправдателна присъда за бившия началник на Агенция „Пътна инфраструктура“, обвинен в злоупотреба със служебно положение във връзка с твърдения за измамни при тържни процедури, оправдателна присъда за бившия министър-председател по дело за изчезване на поверителни документи, оправдателна присъда за бивш министър на труда и социалната политика и на няколко високопоставени длъжностни лица по дело за длъжностно присвояване от 2009 г., и окончателна оправдателна присъда за всички подсъдими по деветгодишно емблематично дело за измама със средства на ЕС. През 2015 г. имаше редица дела от голям обществен интерес срещу бивши министри, които приключиха с оправдателни присъди след няколкогодишни съдебни производства. Следва да се подчертае, че фактът, че отделни дела завършват с оправдателна присъда, сам по себе си не е повод за критика, особено ако доказателствата за произнасяне на осъдителна присъда не са били достатъчни. Това, което прави впечатление в случая, е по-общият начин на действие, при който голям брой дела по сериозни обвинения биват отменяни на по-горна инстанция в съда.

<sup>169</sup> През 2006 г. например България докладва за окончателна осъдителна присъда за съдия, който е бил осъден на 4 години лишаване от свобода за подкуп, бивш кмет, осъден на 2 години условно за злоупотреба със служебно положение, бивш изпълнителен директор на държавна агенция, осъден на 3 години лишаване от свобода за длъжностно присвояване, и областен управител, осъден на 1 година условно за безстопанственост (вж. също бележката под линия по-горе).

<sup>170</sup> Вж. глава 4 по-горе.

колективни органи, в резултат на което е трудно да се посочи чия е отговорността за взетите решения и да се докаже връзката с конкретно лице, взело решението. Нерядко свидетелите може да работят в тясно сътрудничество с корумпираните служители, често позиция на йерархическо подчинение, или самите те да са замесени в схемата. Съответните писмени доказателства обикновено се съхраняват в организациите, пряко заинтересувани от делото, което може да доведе до опити за унищожаване или укриване на такива доказателства, когато се разбере за съществуването на разследване. Корупционните схеми често засягат сложни решения, по които е необходим външен експертен опит, за да се оценят икономическите ползи или вреди, произтичащи за едната или другата страна вследствие на корупционни решения. Ползването на такъв експертен опит може да бъде скъпо или просто невъзможно в някои области<sup>171</sup>. Фактори от такова естество могат да усложнят наказателното преследване на корупцията в която и да било държава, но България е изправена пред особени предизвикателства. Поради тези причини, за да са успешни, разследванията на корупцията по принцип изискват изключително постоянство от страна на разследващите органи, а това от своя страна изисква среда, която мотивира следователите и прокурорите да следят такива дела с необходимата енергичност и решителност.

През 2016 г. прокуратурата извърши анализ на широка извадка от дела за корупция, разгледани от 2013 г. насам, с цел установяване на това кои са общите предизвикателства и проблемните практики, на които могат да бъдат отдадени спънките по такива дела<sup>172</sup>. Анализът е продължение на подобен анализ, извършен през 2013 г., на подобни дела в периода от създаването на МСП през 2007 г. Той показва, че въпреки че някои от проблемите, установени в предходния анализ, междуременно са били решени по законодателен път или чрез различни организационни усилия, продължават да съществуват други проблеми и са се появили нови, допълнителни такива, които също изискват внимание. Анализът потвърждава честото удължаване на срока на досъдебното производство<sup>173</sup> и дава редица проникновения относно проблемите, които възпрепятстват ефективността на разследванията на корупцията в български контекст<sup>174</sup>.

Проблемите, изтъкнати в изследването, включват редица управленски решения, например ограниченията на разходите, водещи до липса на достъп до необходимия външен експертен опит, сложността на разследванията по дела за корупция по високите етажи на властта, която не се отчита надлежно при оценката на натовареността на магистратите, и необходимостта от обучение в различни специализирани области<sup>175</sup> и от съвместно обучение между прокурорите и следователите<sup>176</sup>. Понякога надзорът на разследванията не е достатъчно проактивен, в резултат на което се стига до късно откриване на грешки или до забавяния в разследването. Съществува и тенденция по някои дела автоматично да се прави удължаване на срока на разследванията без достатъчно основание, което понякога води до изтичане на давностния срок и до това делата да се прекратяват.

---

<sup>171</sup> Годишен доклад на прокуратурата за 2015 г., стр. 75 (в превод на английски език).

<sup>172</sup> Доклад по *Анализа на делата за корупция, по които е прокуратурата е провела наказателно производство в периода 01.03.2013—01.03.2016 г.*, Върховна касационна прокуратура на България, 2016 г. (в превод на английски език).

<sup>173</sup> Само около 30 % от проверените досъдебни разследвания са приключили в срок от една година. Повечето са приключили в срок от две години, а девет от 156 проверени досъдебни разследвания са продължили повече от пет години.

<sup>174</sup> Много от заключенията отразяват тези, до които се стига в отделните анализи на делата на Европейския съд по правата на човека, както и на мисията на СПСР, посочена в глава 4 по-горе.

<sup>175</sup> Делата за корупция може да касаят различни области на правото, като например обществените поръчки, концесиите, горското и селското стопанство, държавната и общинската собственост, местната администрация, финансовото управление и контрола в публичния сектор, правилата, уреждащи средствата на ЕС, и др.

<sup>176</sup> Често отбелязван в миналото въпрос от събеседниците е нуждата от по-добра комуникация между прокурорите и следователите.

В изследването се препоръчват някои организационни промени в посока на по-нататъшна специализация и подобряване на сътрудничеството с разследващите органи, например чрез създаването на специализирани отдели в апелативните прокуратури, които да се занимават с дела за корупция. Създаването на специализирано звено „Антикорупция“ при Софийска градска прокуратура се разглежда от българската прокуратура като стъпка напред в това отношение, по-специално що се отнася до тясното сътрудничество с ДАНС и Министерството на вътрешните работи<sup>177</sup>.

Липсата на ефективно сътрудничество между прокуратурата и разследващите органи изглежда е основен проблем в разследванията по дела за корупция. В това отношение в изследването са отбелязани редица предизвикателства. Често се предприемат предварителни действия с цел осигуряване или потвърждаване на наличието на достатъчно данни за извършено престъпление преди началото на досъдебната фаза, което може да застраши последващото събиране на доказателства на по-късен етап от официалното разследване. Понякога неправилното или прекалено широкото дефиниране на престъплението в постановлението за образуване на досъдебно производство води до ненужни усилия по разследване, в резултат от които се събират неотнормими доказателства. Един от възможните резултати от тази практика може да бъде провеждането на повърхностен разпит на прекалено голям брой свидетели поради липсата на яснота относно целите на разследването. Освен това не винаги се събират важни писмени доказателства, което понякога води до изненади по-късно по време на съдебната фаза, когато те се представят на съда като нови доказателства. Важни средства за разследване, като например претърсването и изземването, не се използват пълноценно или ненужно се забавят, което води до опасност от укриване или унищожаване на полезни доказателства<sup>178</sup>. Когато това е съчетано с прибързани решения за повдигането на обвинения, без да се съберат всички необходими доказателства, предвидимият резултат са хаотични и продължителни разследвания, които често приключват с прекратяване на производството, тъй като събраните доказателства, въпреки своя обем, са негодни, за да обосноват тезата на прокуратурата. Като общо съображение от организационно естество в изследването се посочва, че по-горестоящите прокуратури могат да използват експертния опит по-рационално за предоставянето на методически насоки.

В изследването също така се стига до заключението, че сътрудничеството с Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) би могло да бъде подобро. Въпреки че делата автоматично се съобщават на Комисията, прокуратурата прави твърде малко за пълноценното използване на възможностите за помощ чрез съвместни екипи, което от своя страна води до това полезна информация относно имотното състояние на заподозрени лица да не се използва за целите на разследването. Накрая, в анализа се посочват множество проблеми в Наказателния кодекс, като например трудностите да се намерят доказателства за субективните елементи на корупционните престъпления, и други въпроси, свързани със съставите на корупционните престъпления в Наказателния кодекс<sup>179</sup>.

Докладът завършва с няколко конкретни препоръки, които — в съчетание с аспектите, разгледани в глави 3 и 4 по-горе — обхващат редица важни въпроси с цел подобряване на наказателното преследване по делата на корупция по високите етажи на властта.

---

<sup>177</sup> Не е ясно как предложеното прехвърляне на компетентност по отношение на някои дела за корупция по високите етажи на властта от Софийски градски съд на Специализирания съд за борба с организираната престъпност ще се впише в този контекст (вж. глава 3 по-горе), тъй като предложението не е обсъдено в този анализ. Това, което е ясно обаче, е, че прехвърлянето ще се прилага и за съответните прокуратури при Софийски градски съд и при Специализирания съд и следователно ще се отрази на работата на специализираното звено „Антикорупция“.

<sup>178</sup> Често органите на досъдебното производство, поне първоначално, решават да поиска от съответните органи или други организации да предадат съответната документация съгласно член 159 от Наказателно-процесуалния кодекс вместо да извършват процесуално по-тежките операции по претърсване и изземване по силата на член 160 от Кодекса.

<sup>179</sup> Вж. също глава 3 по-горе.

## *Предотвратяване на корупцията по високите етажи на властта*

През април 2016 г. правителството прие и внесе в Народното събрание изменена версия на законопроекта за борба с корупцията. Народното събрание одобри законопроекта на първо четене в края на юни, което позволи да се пристъпи към по-подробни преговорите при разглеждането му в парламентарна комисия. Новият законопроект включи няколко изменения спрямо първата версия, включително засилена роля на Народното събрание при избора на ръководство на предложения нов антикорупционен орган<sup>180</sup> и изменени разпоредби относно обработването на анонимни сигнали. Последният елемент беше посочен като една от важните причини за отхвърляне на първото законодателно предложение през 2015 г., като той продължава да бъде доста спорен въпрос сред българските депутати<sup>181</sup>. Друго съществено изменение спрямо първото предложение беше включването на отнемането на имущество в закона, като се предвижда сливането на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и новия антикорупционен орган. Този елемент от новото предложение беше обект на критики от различни посоки, частично насочени към твърде различното поле на действие на двете институции (корупция по високите етажи на властта за едната и организирана престъпност, данъчни измами и т.н. за другата), както и рисковете, присъщи на всяка голяма организационна промяна, свързани с Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество — институция, за която се счита, че демонстрира стабилни резултати в рамките на своите настоящи правомощия<sup>182</sup>.

След гласуването на първо четене значителен брой предложения за изменения на законопроекта бяха внесени от членовете на различни парламентарни групи, с което се създадоха условия за сложни преговори през есента. В крайна сметка обаче досието не влезе в дневния ред на парламента, а вместо това беше забавено поради несигурната политическа ситуация от ноември насам<sup>183</sup>. Затова сега се очаква дебатите по законопроекта и по предложението орган да продължат едва след провеждането на общи избори, предвидени за пролетта. Тъй като законопроектът засяга широк кръг от елементи на настоящата система за противодействие на корупцията, като осъществява сливане на няколко институции и промяна на съдържанието и приложното поле на основополагащото материално право за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и за проверка на имотното състояние, практическите последващи действия ще бъдат от решаващо значение, ако законопроектът бъде окончателно приет.

Наред с многобройните си последици законопроектът ще се отрази на институционалната система за проверяване на конфликта на интереси — въпрос, който е бил повдигнат с известна

---

<sup>180</sup> Предходното предложение предвиждаше директорът и заместник-директорите да се назначават от президента на републиката по предложение на правителството. Новото предложение предвижда те да се избират от Народното събрание.

<sup>181</sup> Възможността органите за борба с корупцията да приемат за разглеждане добре обосновани анонимни сигнали е общоприета практика в международен план (вж. напр. стандартите, приети от Европейски партньори срещу корупцията/Европейската мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EPAC/EACN) през 2011 г.: [http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc\\_view/1-anti-corruption-authority-standards](http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc_view/1-anti-corruption-authority-standards)), но се превърна в спорен въпрос в рамките на парламентарните дебати, може би поради смесване на два отделни въпроса, каквито са условията за започване на административни разследвания и допустимостта на доказателствата в съда.

<sup>182</sup> Пред Комисията бяха изразени опасения във връзка с този конкретен елемент от новото предложение както от представители на гражданското общество, така и от независими експерти.

<sup>183</sup> През декември Комисията по правни въпроси на Народното събрание реши да отложи разискванията по законопроекта в обстановка на очаквани предсрочни избори, които се призовава да бъдат проведени през пролетта на 2017 г. Въпреки това в рамките на Комисията бяха положени усилия да се постигне компромис по няколко точки от проектотекста.

загриженост от КПУКИ<sup>184</sup>, която понастоящем отговаря за прилагането на съгласуван подход на всички нива в цялата публична администрация. Със законопроекта тази отговорност се разпределя сред множество публични институции и администрации, с което се прави връщане към положението преди създаването на КПУКИ през 2011 г. Въпреки че предложеният нов орган ще отговаря за около 8000 лица, заемащи висши публични длъжности, новите отговорности се прехвърлят по-специално към общините и инспекторатите в различните министерства, ведомства и органи на държавната администрация.

През 2015 г., като продължение на националната антикорупционна стратегия, правителството започна подготовка за законодателна инициатива за засилване на вътрешните инспекторати в държавната администрация. Твърди се, че целта на реформата е да се повиши независимостта и разширят правомощията на инспекторатите като административни инструменти за превенция на корупцията, като им се възложи прегледа на декларациите за имотно състояние на длъжностните лица (тези, които не влизат в правомощията на новия антикорупционен орган) и работата по сигнали за корупция и като се измени законодателната уредба във връзка с назначаването на персонал в инспекторатите, прозрачността и отчетността, както и с определянето и планирането на задачите. Важен елемент от реформата ще бъде допълнително да се засили ролята на Главния инспекторат към Министерския съвет, като му бъдат дадени правомощия да координира и да упражнява надзор върху дейностите на секторните инспекторати<sup>185</sup>. Проектопредложенията за необходимите изменения в Закона за администрацията бяха обсъдени на Националния съвет по антикорупционни политики още през лятото на 2015 г. До края на 2016 г. обаче тези предложения все още не бяха приети от Министерски съвет, нито внесени в Народното събрание<sup>186</sup>.

През 2016 г. инспекторатите продължиха да изпълняват своите функции в рамките на съществуващите мандат и ръководни правила. Инспекциите обхващат цялата държавна администрация, включително и регионалните органи. Проверките доведоха до отнасяне на няколко случая до Комисията за конфликт на интереси (КПУКИ) или до уволнения, дължащи се на установени случаи на конфликт на интереси. По нареждане на министър-председателя през пролетта на 2016 г. инспекторатите извършиха широк преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки, проведени от януари 2013 г. насам, отчасти въз основа на работата на Сметната палата на Република България. Анализът разкри широк набор от нередности, въз основа на които бяха отправени препоръки в редица случаи<sup>187</sup>.

Докато инспекторатите отговарят за вътрешния контрол в рамките на изпълнителната власт, като работят под ръководството на правителството, Сметната палата (СП) е съответният външен контролен орган. Сметната палата не разполага с независими правомощия за налагане на санкции, но нейните анализи и доклади могат да представляват ценен принос не само по отношение на широката общественост, но също и за работата на административните инспекторати, както и за други органи, например Агенцията за държавна финансова инспекция, като по този начин тя има много важна роля като орган за външен контрол<sup>188</sup>. Сметната палата

---

<sup>184</sup> Становището на КПУКИ във връзка с проекта на Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество беше адресирано до правителството с писмо от 7 март 2016 г.

<sup>185</sup> *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г.*, Министерски съвет, април 2015 г., стр. 7 (в превод на английски език).

<sup>186</sup> Българските власти обясниха на службите на Комисията през декември, че всички изменения в Закона за администрацията трябва да преминават през процес на много задълбочена проверка и че предложенията са били разгледани от две комисии в държавния апарат, съответно през пролетта и есента на 2016 г., и по принцип вече са готови за приемане от правителството, след което могат да бъде внесени за обсъждане от законодателя. Твърди се, че в процеса на подготовка не са правени съществени изменения в първоначалното предложение.

<sup>187</sup> Информация, предоставена от Главния инспекторат.

<sup>188</sup> Сметната палата се избира от Народното събрание и съответно е независима от изпълнителната власт. Това не попречи обаче на възникването на полемика в момента на избора на ръководството на



изпълнява също и друга ключова роля по отношение на проверката на декларациите за лично имущество, подавани от висшите длъжностни лица по силата на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности. През второто тримесечие на 2016 г. Сметната палата провери почти 7000 годишни декларации, в допълнение към около 400 първоначални и окончателни декларации на висши длъжностни лица, встъпващи или напускащи длъжност, и почти 1000 декларации на новоизбрани или напускащи членове на общински съвети след местните избори през есента на 2015 г.<sup>189</sup> Проверените декларации се публикуват на уебсайта на Сметната палата<sup>190</sup>.

## 6. КОРУПЦИЯ НА ПО-НИСКО РАВНИЩЕ

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

Корупцията често се използва като събирателно понятие, но всъщност е полезно да се прави разлика между различните видове корупция. Докато обсъденото в глава 5 по-горе засягаше корупцията по високите етажи на властта в държавните институции, друг вид корупция, която, когато се среща, е често много по-видима и позната на повечето хора, е „всекидневната“ корупция, с която гражданите и предприятията се сблъскват в контакта си с публичните органи на различни равнища. Установено е, че този вид корупция, най-общо идентифицирана с даването на подкуп, преобладава в редица области в България, например в секторите на полицията, митниците, здравеопазването, образованието и управлението на лицензи и разрешителни от различни видове. Корупцията по ниските етажи на властта, засягаща агенциите за публично лицензиране или контрол<sup>191</sup>, може да бъде вредна за икономиката, тъй като създава несигурност за бизнеса. Друг сектор, в който корупцията може да има висока икономическа цена, са обществените поръчки, където корупцията води до повишаване на разходите и намаляване на качеството на обществените услуги, като същевременно отклонява данъчни приходи към корумпирани служители и частни лица, които в същото време могат да участват и в други видове организирана престъпност<sup>192</sup>. И накрая, въпросът за корупцията по границите, който и без друго е от голямо значение, стана още по-чувствителен в контекста на настоящата миграционна и бежанска криза и нарасналите рискове за сигурността. От гледна точка на взаимното доверие между държавите членки е от решаващо значение наличието на увереност, че границите се защитават както трябва, което означава, че поставеният от показателя акцент върху евентуалните случаи на корупция сред служителите на граничната охрана и митническите служители се запазва като особен приоритет.

Корупцията по ниските етажи в някои сектори или дружества може да стане толкова широко разпространена, че да придобие статут на обща социална норма или очаквания. При тези обстоятелства на „повсеместна“ корупция, правоприлагането често не е много ефективно за разрешаването на проблема<sup>193</sup>. Необходима е промяна на културата, която изисква превантивни

---

Сметната палата, като политици от опозицията твърдяха, че съответното парламентарно мнозинство е назначило свои хора в него.

<sup>189</sup> Проверката се извършва автоматично чрез специална информационна система. Могат да бъдат извършени допълнителни проверки в случай на несъответствия, включително пълен данъчен одит, когато това е уместно. Самата Сметна палата не осъществява никаква по-нататъшна активна оценка на информацията, съдържаща се в декларациите, и няма достъп до данни за банкови сметки.

<sup>190</sup> Вж. <http://register.bulnao.government.bg/2016/index.html>

<sup>191</sup> Включително данъчните органи.

<sup>192</sup> Част от приходите на организираната престъпност произхождат от неправомерно придобиване на публични средства чрез обществени поръчки или други договори. В такива схеми корупцията често играе роля за улесняване на престъпните дейности. Тайните договорености между организираните престъпни групи и държавните служители представляват риск и в други сектори.

<sup>193</sup> Въз основа на данни от проучвания в България Центърът за изследване на демокрацията е изчислил, че делът на случаите на подкупи, които са довели до съдебен процес, е около 0,0115 процента (120—

мерки за затрудняване на корупцията в съчетание с по-мощни усилия за повишаване на осведомеността с цел оспорване на нормативната база на утвърдени практики. От друга страна, дори и в такива ситуации, действията на правоприлагащите органи все още са необходими при откриването на по-сериозни случаи на корупция. За да се увенчат с успех усилията за промяна на нагласите по отношение на корупцията, е необходимо да се избягва всякакво усещане за безнаказаност за тежки нарушения.

Към момента на присъединяването на България към ЕС през 2007 г. корупцията на ниско равнище беше посочена като широко разпространен проблем в България. Това беше контекстът за формулирането на петия показател. Както и при показателите по-горе, настоящата глава първо ще представи общ преглед на развитието през последните десет години след присъединяването, а след това ще разгледа по-подробно случилото се през годината, изминала след публикуването на последния доклад по МСП през януари 2016 г.

### 6.1. Преглед на развитието по МСП

Докато корупцията по високите етажи много трудно може да бъде измерена количествено, по-лесно е да се даде приблизителна оценка на степента, до която едно общество е засегнато от корупцията по ниските етажи. Особено полезен инструмент в това отношение е проучването на конкретните случаи на даване на подкуп от гражданите. В това отношение наличните проучвания показват, че корупцията по ниските етажи продължава да бъде широко разпространен проблем в България<sup>194</sup>. Оказва се също така обаче, че българите сами по себе си не са особено толерантни спрямо тази практика, независимо че е толкова разпространена<sup>195</sup>. Макар да имаше ясен напредък в посока на намаляване на проблема през годините преди присъединяването към ЕС, както и през годините непосредствено след присъединяването, има сведения, че през последните няколко години се наблюдава обрат в тези ранни тенденции, като нивата на конкретните случаи на подкупи се връщат към нивата отпреди присъединяването към ЕС преди десет години<sup>196</sup>.

В различни моменти през последните десет години българските органи предприеха мерки за отстраняване на проблема с корупцията по ниските етажи в различни сектори. Някои от тях вече бяха разгледани в предходната глава, като например създаването на Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) през 2011 г. и вътрешните инспекторати в държавната администрация. Действително тези институции изиграха важна

---

150 досъдебни производства в сравнение с приблизително 1 300 000 лица, участвали в корупционна сделка поне веднъж в годината). *Завладяване на държавата: Противодействие на административната и политическата корупция*, Център за изследване на демокрацията, 2016 г., стр. 17.

<sup>194</sup> За България равнището на съобщените случаи на подкуп, в които гражданите са участвали през 2015 г. изглежда е сравнимо с това в страните от Западните Балкани, като Сърбия, Косово, Босна и Херцеговина и бившата югославска република Македония, и по-високо от това в Хърватия или Турция, но по-ниско от Албания. *Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа*, Център за изследване на демокрацията, 2016 г., стр. 18.

<sup>195</sup> В неотдавнашно проучване 88 % от българите считат, че е вероятно или много вероятно да се сблъскат с корупционен натиск в контактите си с държавните служители, което е най-високият процент сред държавите от Югоизточна Европа, обхванати от проучването (малко повече от Сърбия). В проучването обаче също се посочва, че сред обхванатите държави българските граждани са най-нетолерантните към подобен натиск. Едва 20 % от българите намират такъв натиск за приемлив. *Скрита власт*, стр. 19 и 21.

<sup>196</sup> През 2016 г. повече от един от всеки петима анкетирани българи лично е платил подкуп през предходната година, а на всеки четвърти е бил поискан подкуп. Подобни, но спадащи стойности, се наблюдаваха в годините преди присъединяването към ЕС. В периода 2010—2011 г. равнището бе спаднало наполовина до приблизително един на десет души, който е дал подкуп, но след това се увеличи отново, за да достигне максимума от трима на всеки десет през 2014 г. *Завладяване на държавата*, стр. 11—12.

роля по отношение на превенцията и повишаването на осведомеността относно рисковете от корупция. В първите години след присъединяването бяха предприети стъпки за засилване на превенцията на корупцията в рамките на полицията и митническите органи чрез мерки като ротация на полицейските служители, премахване на частните дарения за правоприлагащите органи и кампании за повишаване на осведомеността. В рамките на местните власти бяха създадени етични кодекси и местни медиатори заедно с редица други мерки, предприети в рамките на първата стратегия за борба с корупцията, приета през 2009 г.<sup>197</sup> Някои от тези мерки имаха положително въздействие в онзи момент. При все това за постигането на трайни резултати са необходими непрекъснати усилия. Цифрите, цитирани по-горе, показват, че този натиск не е успял да доведе до желаната коренна промяна на културата в това отношение.

В по-скорошен план в обновената стратегия за борба с корупцията, приета през 2015 г., бяха формулирани няколко допълнителни направления за работа с цел противодействие на корупцията по ниските етажи. Предвидените мерки включват гореспоменатото укрепване на органите за вътрешен контрол в държавната администрация, както и мерки за ограничаване на рисковете от корупция в административното обслужване чрез използването на информационни инструменти, подобрени структури за извършване на проверки за конфликт на интереси и проверки на имуществените декларации в рамките на административните органи, стандартни методи за подаване на сигнали за корупция до публични институции, включително анонимни сигнали, разработване на методика за използването на тестове за почтеност, както и разработването на секторни антикорупционни планове за сектори с висок корупционен риск<sup>198</sup>. Секторните антикорупционни планове ще се състоят от съчетание на организационни и управленски мерки, включващи различни комбинации от гореизброените елементи в зависимост от специфичните характеристики на съответния сектор на политиката. Разработването на тези планове бе предвидено в редица сектори на политиката, включително образование, здравеопазване, селско стопанство, транспорт, енергетика, митници и данъчно облагане. В крайна сметка обаче началото на тези усилия бе поставено в Министерството на вътрешните работи посредством широка гама от специални и общи мерки, въведени в по-широкия контекст на обща реорганизация на министерството и реформа на статута му<sup>199</sup>. Усилията в Министерството на вътрешните работи продължиха и през 2016 г. и изглежда водят до реални резултати.

Общопризнато е, че секторът на обществените поръчки е изложен на риск от корупция, като България не е изключение от това правило. През 2015 г. близо 60 % от предприятията в България (най-висок процент от всички държави членки) смятат, че корупция им е попречила да спечелят публичен търг през последните три години<sup>200</sup>. В 27 % от процедурите за възлагане на обществени поръчки е имало само един участник<sup>201</sup>. В миналите доклади по МСП също бяха изтъкнати предизвикателствата, пред които е изправена България в тази област<sup>202</sup>. Като част от условията за присъединяването си България транспонира европейското законодателство в областта на обществените поръчки, извършвайки цялостна реформа на закона през 2006 г., но и през следващите години той продължи да бъде обект на многобройни и чести изменения. Произтичащата от това липса на стабилност и прозрачност на правната рамка представляваше пречка за провеждането на ефективни процедури за възлагане на обществени поръчки, като положението бе допълнително утежнено от липсата на административен капацитет сред

<sup>197</sup> SWD(2012) 232, стр. 22—26.

<sup>198</sup> *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г.*, април 2015 г., стр. 11—13 (в английската версия на текста).

<sup>199</sup> SWD (2016) 15, стр. 22-23.

<sup>200</sup> *Businesses' attitudes towards corruption in the EU: Summary* (Отношение на предприятията към корупцията: резюме), Експресно проучване на Евробарометър № 428, 2015 г., стр. 26.

<sup>201</sup> Информационно табло за вътрешния пазар:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

<sup>202</sup> COM(2012) 411, стр. 19. COM(2015) 36, стр. 11. COM(2016) 40, стр. 12.

възлагащите органи. Липсата на административен капацитет започна да се превръща във все по-голям проблем, тъй като предимно централизираната досега система на възлагане на обществени поръчки в България започна да се променя в посока на по-нататъшна децентрализация, при която общините например играят по-голяма роля в изпълнението на проекти, финансирани от ЕС. Правната несигурност, породена от сложното и непрекъснато променящо се законодателство, доведе също така до тенденция на чести обжалвания, бавещи процедурите и водещи до отрицателни финансови последици и последици за съответната политика<sup>203</sup>.

С годините България постепенно укрепи правната си уредба в областта на политиката за обществените поръчки<sup>204</sup>. В допълнение към въвеждането на последващи проверки, извършвани от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата на Република България (СП), Агенцията по обществени поръчки (АОП) е упълномощена да извършва предварителен контрол на процедурите по фондовете на ЕС, като по-късно този контрол бе разширен, за да обхване всички стандартни процедури за възлагане на обществени поръчки<sup>205</sup>. През 2014 г. България прие цялостна стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки. Стратегията включва набор от мерки с конкретни срокове за преодоляване на срещаните проблеми, в това число опростени и кодифицирани законодателни актове и централизирани насоки, целящи правилното транспониране на новите директиви на ЕС в областта на обществените поръчки; засилен административен капацитет на различните нива на публичната администрация; цялостен и неформалистичен предварителен контрол в съчетание с рационализиран последващ контрол; и по-голяма прозрачност чрез постепенното въвеждане на електронно възлагане на обществени поръчки и по-ефикасни процедури за обжалване<sup>206</sup>. В Стратегията за борба с корупцията от 2015 г. също се посочва засилване на контрола върху процедурите за възлагане на обществени поръчки<sup>207</sup>.

## **6.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.**

В своя доклад по МСП от 2016 г. Комисията препоръча на България да предостави на Агенцията по обществени поръчки юридическите правомощия и организационния капацитет да извършва задълбочени и основани на оценка на риска проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки, да продължи усилията за справяне с корупцията по ниските етажи на властта в Министерството на вътрешните работи и да предприеме подобни действия в други рискови сектори на публичната администрация.

### *Обществени поръчки*

През 2016 г. бе отбелязано важно развитие в областта на обществените поръчки. През януари Народното събрание прие изменения на законодателството с оглед на транспонирането на две

---

<sup>203</sup> Тези забавяния създадоха значителни проблеми във връзка с изпълнението на програми, финансирани от ЕС, и в много случаи представляват също така пречка за ефективното изпълнение на решения в областта на обществения ред.

<sup>204</sup> SWD(2012) 232, стр. 27—29; SWD (2015) 9, стр. 23-24.

<sup>205</sup> До неотдавна обаче проверките бяха относително повърхностни, като се съсредоточаваха върху съответствието с нормативната уредба, без да се прави по-задълбочен анализ на техническите спецификации, определени в поканите за представяне на оферти. Съвместното съществуване на предварителни и последващи проверки, извършвани от различни органи, на свой ред създаде проблеми с несъответствия, вероятно дължащи се на сложната и променяща се правна среда, даваща възможности за различно тълкуване.

<sup>206</sup> *Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014—2020 г.*, правителство на Република България, юни 2014 г.

<sup>207</sup> *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията*, стр. 7 (в английската версия на текста).

от трите наскоро приети директиви на ЕС в областта на обществените поръчки<sup>208</sup>. Сред промените бе и въвеждането на нови разпоредби за засилване на предварителния контрол на тръжните процедури, извършван от Агенцията по обществени поръчки (АОП)<sup>209</sup>. Докато преди този контрол обхващаше всички процедури и беше с твърде общ характер, в новите правила се предвижда по-задълбочен и основан на оценка на риска контрол чрез случаен избор на процедури, чрез извършване по-специално на контрол и на техническите спецификации на поръчката. Контролът ще се извършва на два етапа — при първоначалната подготовка на процедурата и към момента на публикуване на поканата за представяне на оферти. Препоръките на АОП се публикуват. Когато Агенцията сметне, че има съществен риск от нередности, тя може да определи наблюдатели (от собствения си персонал), които да участват в комисията за оценка, създадена за съответната поръчка. При все че препоръките на АОП не са задължителни за възлагащите органи, Агенцията може да оказва значителен натиск върху органите, които решат да не вземат под внимание нейните съвети. В краен случай се предвижда също, че АОП може да уведоми органите за последващ контрол (Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметната палата) за конкретни процедури, например въз основа на докладите, изготвени от изпратените от нея наблюдатели в комисиите за оценка.

Новият модел на предварителен контрол на процедурите за възлагане на обществени поръчки изглежда важна стъпка напред. Ако бъде правилно приложен, той може да има двоен положителен резултат — да повиши заангажираността на възложителите и в същото време да позволи на АОП да отдели повече време и ресурси за подобряване на качеството на извършвания от нея контрол. Реалното въздействие на тази мярка обаче ще трябва да се види на практика и може да се нуждае от допълнителни изменения в светлината на резултатите<sup>210</sup>. Особено важен въпрос засяга степента на контрол, която АОП ще прилага на практика в контекста на новите проверки.

За да бъдат наистина ефективни, тези проверки трябва да включват оценка на техническите спецификации за тръжните процедури — задача, която може да бъде много трудна и да изисква от АОП използването на технически експертен опит в редица области. Друг съществен елемент засяга надеждността на метода за подбор на процедури за предварителен контрол чрез случаен избор и доколко той може да се адаптира към променящите се рискове. Този метод следва да гарантира, че контролът остава непредвидим от гледна точка на индивидуалните възложители и се съсредоточава върху рисковите сектори, като държи всички възложители под заплахата от потенциална проверка, независимо от финансовата стойност на процедурите им. Проследяването на конкретни случаи, в които са се породили съмнения за конфликти на интереси или друго неправомерно влияние върху тръжните процедури, също е от ключово значение. Тъй като АОП няма правомощия за налагане на санкции и не извършва проверки на резултатите, сътрудничеството с органите за последващ контрол ще бъде от съществено значение в това отношение<sup>211</sup>. Освен това последващият контрол на процедурите за възлагане

<sup>208</sup> При все че с това Директива 2014/24/ЕС („класическата“ директива) и Директива 2014/25/ЕС (Директива за комуналните услуги) бяха транспонирани навреме, Директива 2014/23/ЕС (Директива за договорите за концесия) не беше част от този пакет и все още трябва да се транспонира.

<sup>209</sup> Според Закона за обществените поръчки, АОП извършва контрол чрез случаен избор, основан на оценка на риска, и системен контрол (върху процедури на договаряне без предварително обявление, върху някои изключения от приложното поле на закона, контрол при изменение на договор за обществена поръчка). На АОП бе възложена и допълнителна контролна функция за „наблюдение на пазара“, която се изпълнява въз основа на съответни подзаконови разпоредби.

<sup>210</sup> Конкретното изпълнение започна едва през септември 2016 г. За да се осигури капацитет за извършване на допълнителния контрол се предвижда през 2017 г. към АОП да бъде зачислен допълнителен персонал. Размерът на заплатите в Агенцията беше наскоро увеличен. Също така Агенцията бе прехвърлена към Министерството на финансите. Преди това тя бе прикрепена към Министерството на икономиката.

<sup>211</sup> Както бе посочено по-горе, това сътрудничество се оказа проблематично в миналото, когато различни тълкувания на правилата за обществените поръчки доведоха до различия между подходите. За решаването на тези проблеми в бъдеще наскоро бе създаден Методически съвет, който да работи за

на обществени поръчки следва да се извършва по начин, който да позволи спазването на предвидените в закона срокове за налагане на санкции за установени нередности.

Засиленият контрол от страна на АОП следва също така да се разглежда в контекста на по-широкия процес на изпълнение на Стратегията за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014—2020 г., в която голяма част от планираните мерки ще имат положително въздействие от гледна точка на ограничаването на корупционните рискове. Тези мерки включват въвеждането на унифицирани насоки, стандартни образци за тръжни документи, стандартни договорни клаузи, платформи за централизирано възлагане, повишаване на професионализацията на възложителите, подобрени правни средства за защита и евентуално разширяване на електронното възлагане на всички етапи на процедурите<sup>212</sup>. Успешното изпълнение на тази програма за реформа ще зависи до голяма степен от организационния капацитет на АОП и способността ѝ да се адаптира към нови, още по-трудни задачи по отношение на цялостната система за обществени поръчки. Като цяло Стратегията за развитие на сектора обществени поръчки изглежда започва да води до резултати и има тенденция процедурите за обществени поръчки да стават по-ясни и рационализирани. Въпреки това, възлагането на обществени поръчки все още е свързано с редица проблеми, често поради слабости в институциите и публичната администрация. Тенденцията нередностите да стават по-сложни с времето вероятно ще увеличи още повече трудностите, пред които са изправени контролните органи.

Подобренията в системата за възлагане на обществени поръчки трябва също да вървят ръка за ръка с усилията за предотвратяване на конфликтите на интереси и корупционните рискове като цяло, най-вече на местно равнище. Особено чувствителен въпрос в това отношение е използването от страна на възложителите на специално привлечени (*ad hoc*) експерти при изготвянето на техническите спецификации за търговете, както и в комисиите, натоварени с оценката на офертите на потенциалните изпълнители. Това е област, в която явно съществува риск от конфликт на интереси, и въпреки че тези външни експерти са задължени по закон да представят декларации за конфликт на интереси, те не са включени в обхвата на компетентността на КПУКИ, което означава, че преценката на спазването на законодателството е задължение на самите възложители и че не могат да се налагат никакви санкции за нарушения на закона за предотвратяване на конфликта на интереси<sup>213</sup>. През 2016 г. КПУКИ извърши редица превантивни дейности, свързани с конфликтите на интереси на местно равнище. Тези дейности включваха поредица от обучения за кметове, председатели на общински съвети, както и членове на местните комисии за установяване на конфликт на интереси, които бяха организирани в сътрудничество с Българската национална асоциация на общините. КПУКИ също така проведе кампания с цел проверка на съответствието на общинските регистри на декларации за конфликти на интереси, както и кампания от систематични проверки за своевременното подаване на декларациите за несъвместимост и конфликт на интереси от новоизбраните кметове и общински съветници след местните избори през октомври 2015 г.<sup>214</sup>

*Секторни мерки за борба с корупцията в Министерството на вътрешните работи и в други сектори*

---

хармонизиран подход към различните методологически въпроси. Този съвет може да изиграе важна роля за унифицирането на практиките, тълкуването на закона и даването на насоки, за което е необходим систематичен подход, включително приемането на годишна работна програма и/или показатели за ефективност с цел редовна оценка на постигнатия напредък.

<sup>212</sup> България разполага с подробен онлайн регистър на процедурите за възлагане на обществени поръчки, който е обществено достъпен, но до момента не са обхванати всички етапи на електронното възлагане на обществени поръчки.

<sup>213</sup> Среща с представители на КПУКИ през декември 2016 г.

<sup>214</sup> Тези проверки доведоха до 113 административни производства за късно подаване на декларация. КПУКИ посочва, че това е голямо подобрение в сравнение с резултатите от подобна кампания през 2011 г., която разкри, че 3 000 общински съветници не са подали декларациите си в срок.

Като част от дългосрочната концепция за борба с корупцията в Министерството на вътрешните работи до 2020 г., Министерството прие годишни планове за борба с корупцията за 2015 г. и 2016 г. Плановете съдържат пакет от практически и организационни мерки, насочени към намаляване на корупционните рискове във всички части на дейностите на Министерството и включващи обучение и превенция, както и мерки в областта на правоприлагането. Важен елемент е въвеждането на нови технологии. През юли 2016 г. започна да функционира портал за електронни услуги за гражданите и предприятията, който предоставя над 30 електронни услуги, например във връзка с плащането на пътните глоби, издаването на документи за самоличност, получаването на лицензи за извършване на частни охранителни услуги, както и на разрешения за притежаването на огнестрелни оръжия. В ход е въвеждането на софтуер, който да следи за опити за неразрешен достъп до вътрешните системи и бази данни<sup>215</sup>. В процес на изпълнение е план за оборудване на патрулните коли за контрол на пътното движение с работни станции за отдалечен достъп<sup>216</sup>, които дават възможност за централно наблюдение, включително чрез видеозаписи на дейности. Служителите на пътната полиция подлежат на редовна ротация и инспекции. Започна и пилотен проект за поставянето на камери върху униформите на полицейските служители. Счита се, че в съчетание с новата система за електронно плащане на глоби тези и други мерки са довели до значително намаляване на корупционния риск в този сектор<sup>217</sup>.

В областта на граничния контрол, служителите, които работят в зони с корупционен риск, подлежат на редовна ротация. Поддържа се регистър на рисковете по отношение на персонала и се извършват редовни полицейски операции от мобилни групи за контрол и наблюдение с участието на съответните правоприлагащи служби<sup>218</sup>. На разположение на гражданите са адрес на електронна поща и гореща телефонна линия, на които могат да съобщят, ако са се сблъскали с нередности на границата. Въведена е система за видеонаблюдение на границата, която освен че контролира движенията през нея, следва също така да ограничи възможностите за корупционни дейности. По отношение на обучението и управлението на човешките ресурси бяха предприети мерки, за да се включи съдържание относно борбата с корупцията във всички курсове на Академията на МВР. Беше разработена процедура за тест за почтеност, който да бъде използван при първоначалния подбор на персонал за назначаване в Министерството на вътрешните работи. През октомври 2016 г. Народното събрание прие изменения в Закона за Министерството на вътрешните работи, които ще осигурят правната уредба за въвеждането на проверки за почтеност и за оценката на декларациите за лично имущество на персонала на Министерството въз основа на информацията от публичните регистри<sup>219</sup>. Планът за борба с корупцията на Министерството на вътрешните работи се изпълнява в рамките на по-широка реформа на Министерството и изглежда сериозно и решително усилие за изкореняване на корупцията по ниските етажи в един от секторите с най-лоша слава за нея.

Конкретен пример за подобни усилия в друга сродна област е Агенция „Митници“, която прие секторен план за борба с корупцията за 2016 г., в рамките на който бяха проведени семинари

---

<sup>215</sup> Твърди се, че привилегираният достъп на персонала до базите данни на Министерството на вътрешните работи е създал пазар за дребна корупция.

<sup>216</sup> До момента са оборудвани 250 автомобила.

<sup>217</sup> Също така се твърди, че е налице драстично напускане на служители на отдел „Пътна полиция“, най-вече доброволно, понякога и чрез преназначаване в други части на Министерството, но в някои случаи и поради реално или потенциално дисциплинарно производство или наказателно преследване на нарушения.

<sup>218</sup> Включени са Главна дирекция „Национална полиция“, Агенция „Митници“ и Главна дирекция за борба с организираната престъпност на Министерството на вътрешните работи. Целта на тези дейности е в две направления: да се сведат до минимум рисковете от корупция и да се засилят действията в отговор на незаконното превеждане през граница и контрабандата.

<sup>219</sup> Системата обхваща служителите на ръководни позиции. Министерството на вътрешните работи постигна споразумение за използването на версия на методиката, прилагана от Сметната палата за високопоставени длъжностни лица (вж. глава 5 по-горе).

относно предотвратяването на корупцията. През март 2016 г. Агенцията одобри методика за оценка на корупционния риск, изготвена въз основа на методиката, препоръчана от Главния инспекторат към Министерски съвет. Съществува система за командироване на митнически служители в други райони, за да се намали рискът от зараждането на култура на корупция в отделните служби. Редовно се извършват инспекции на митническите пунктове — както предварително планирани, така и въз основа на сигнали, получени от граждани<sup>220</sup>. Редица инспекции и внезапни проверки от правоприлагащите органи през последните години доведоха до дисциплинарни производства, уволнения, а в някои случаи и до съдебно преследване. Както беше посочено, в стратегията от 2014 г. за борба с корупцията се предвижда такива планове да бъдат приложени във високорискови сектори в цялата държавна администрация. Други рискови сектори, за които се твърди, че такива планове са в процес на разработване, са секторите, които осигуряват контролните функции на държавата, като данъчните органи<sup>221</sup>, секторите, които управляват големи обществени поръчки или значителни средства на ЕС, като енергетиката или селското стопанство, както и секторите, предоставящи услуги пряко на гражданите или предприятията, като например здравеопазването, образованието или транспорта. Но като цяло изглежда, че тези усилия все още са на много по-ранен етап в сравнение с Министерството на вътрешните работи.

## 7. ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

*Показател б: 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 в тези области.*

По време на присъединяването организираната престъпност бе определена като сериозен проблем за България. Въпреки че нейното видимо присъствие намаля след пика през 90-те години на миналия и първите години на настоящия век, организираната престъпност продължи да представлява значителна заплаха за българското общество и икономика. Проблемът отчасти е отражение на географското местоположение на България, разположена върху едни от най-важните пътища за трафик на незаконни стоки между Европа и Ориента, включително най-важния маршрут за трафик на хероин от Централна Азия към Европа. Според анализ за периода 2009—2012 г. на Службата на ООН по наркотиците и престъпността<sup>222</sup>, само трафикът на хероин през България е донесъл средно годишни приходи за организираната престъпност, равняващи се на около 1,22 процента от БВП на България<sup>223</sup>. Неотдавнашно проучване на незаконните пазари в Европа оцени незаконните приходи от набор от други престъпни дейности — по-специално незаконни тютюневи изделия, измами с ДДС и фалшифициране — на около 1,6 на сто от БВП на страната<sup>224</sup>. Техническият доклад по МСП от 2012 г. цитира

<sup>220</sup> Те включват проверки тип „роуд-стоп“ след преминаване на границата, извършвани от митнически мобилни групи за проверка на работата на митническите органи по границата.

<sup>221</sup> В Националната агенция за приходите (НАП) тези мерки са част от по-широкомащабни усилия за борба с укриването на данъци.

<sup>222</sup> Служба на ООН по наркотиците и престъпността

<sup>223</sup> България е с най-високото съотношение след Афганистан, Албания и Иран на незаконни приходи към БВП от трафика на хероин по целия маршрут през Балканите (определено като се включват държавите производителки, както и основните държави потребителки в Европа). *Drug Money: the illicit proceeds of opiates trafficked on the Balkan route*, („Пари от наркотици: незаконните приходи от трафика на опиати по маршрута през Балканите“), Служба на ООН по наркотиците и престъпността, 2015 г., стр. 47.

<sup>224</sup> *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: the portfolio of organised crime in Europe*, Organised Crime Portfolio, 2015 г., стр. 35—37. Тази цифра не включва приходите от други важни области на дейност на организираната престъпност, като трафика на хора, рекета, лихварството и престъпленията в кибернетичното пространство. В нея не са включени и приходите от трафика на хероин, посочени по-горе.



оценка на дейностите на организираната престъпност, равняваща се на общо близо 5 процента от БВП<sup>225</sup>.

При все че в тези изчисления естествено съществува голяма доза несигурност, подобни цифри могат да дадат най-обща представа за значението на организираната престъпност в българската икономика. Освен това, както се посочва в доклада по МСП от юли 2012 г., важен допълнителен фактор е насилието, свързано с организираната престъпност в България, включително честите поръчкови убийства, за които могат да се докладват слаби съдебни и правоприлагащи последващи действия.

Шестият показател по МСП се основава на оценката, че организираната престъпност играе уникална роля в българското общество, като организираните престъпни групи упражняват значително влияние върху икономическите дейности в страната, както и потенциално върху политическата система и държавните институции<sup>226</sup>.

### **7.1. Преглед на събитията, настъпили в рамките на МСП**

Този раздел е посветен най-вече на промените, настъпили след присъединяването на България към ЕС, по отношение на организираната престъпност, както и ответните правоприлагащи и съдебни действия на българските органи.

#### *Развитие на организираната престъпност*

Българските власти докладват, че през последните десет години се наблюдава значителна промяна в естеството на организираната престъпност в страната. Въпреки че организираната престъпна дейност все още съществува, според българските органи положението, описано във въведението, характеризиращо се с големи и йерархично организирани престъпни организации, които имат силно изразено присъствие в значителни части от територията на страната (и по-специално открито прибъгващи до употреба на насилие), вече не отговаря на действителността. Днешната организирана престъпност може да се сравнява все повече със ситуацията в други държави членки, в смисъл че е по-фрагментирана, с по-малки групи или лица, свързани чрез гъвкави мрежи. Много от престъпниците от предходната епоха — ако не са били убити от конкурентни престъпни групи — са напуснали страната или са спрели високорисковите си дейности с престъпен характер, след като са изпразили и пренасочили своите незаконно придобити средства в законната икономика. В резултат на това според българските правоприлагащи органи, ситуацията в момента в България се характеризира с по-малко вредна и по-малко склонна към насилие организирана престъпност, отколкото в миналото<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> SWD(2012) 232, стр. 29 (бележка под линия 127).

<sup>226</sup> COM(2012) 411, стр. 13—14. SWD (2012) 232, стр. 29-30.

<sup>227</sup> По отношение на конкретните престъпни пазари, българските власти докладват за редица промени след периода на присъединяване към ЕС. Насилието е намаляло и се разчита по-малко на рекет като престъпна дейност. Предишните йерархически групи са се разделили на по-малки, местни формирования. Увеличила се е трансграничната престъпност с по-голямо участие на чуждестранни групи, които използват местни престъпници за изпълнение на различни задачи. Организираните престъпници все повече навлизат в законната икономика и станат все по-гъвкави, като използват модерни технологии. Международната тенденция към образуването на диверсифицирани престъпни групи, като организираната престъпност се съсредоточава опортюнистично на различни пазари, присъства също така и в България. Трафикът на наркотици продължава да бъде сериозен проблем. Производството на канабис, амфетамини, метамфетамини се пренесе от други пазари. Наблюдава се намаляване на вътрешното потребление на героин, а производството на синтетични наркотици все повече се измества към Близкия изток. Дизайнерските наркотици представляват все по-голям проблем. Трафикът на наркотици обаче вече не е национално организиран, а е фрагментиран на местно равнище. Трафикът на жени представляваше основна дейност за българската организирана престъпност и много често бе свързан с насилие. Това е все още така, но в по-малък мащаб. Налице е рязко намаляване на контрабандата на незаконни цигари, което е и една от основните дейности на

Представата за по-фрагментирана картина по отношение на организираната престъпност може да е отчасти вярна доколкото отпечатъкът на организираната престъпност върху ежедневието стана относително по-невидим през последните години. Нивото на насилие, въпреки че не може да се каже, че е изчезнало напълно<sup>228</sup>, изглежда също е намаляло в сравнение с първите години, обхванати от докладите по Механизма за сътрудничество и проверка<sup>229</sup>. Българските власти не твърдят, че това развитие е настъпило само (или предимно) поради ефективни усилия в областта на правоприлагането от тяхна страна. При все това, дори ако има основания да се смята, че българските правоприлагащи органи не са успели да се справят със сериозните проблеми, свързани с организираната престъпност в периода на присъединяването на страната към ЕС<sup>230</sup>, това не означава, че междувременно не е настъпила промяна в цялостната картина на престъпността. Поне на пръв поглед изглежда, че такава промяна наистина е настъпила. Това не означава, че организираната престъпност е намаляла, дори в традиционната си форма, активна в различни видове трафик: на наркотици, цигари и — по-отскоро — на мигранти, както и на трафика на хора<sup>231</sup>. Въпреки това цялостният пейзаж в момента се доминира по-малко от традиционните организирани престъпни групи, и е заместен от по-разнообразен сценарий с по-малки групи от традиционен тип, които съжителстват с по-сложни престъпни мрежи, активни например в областта на киберпрестъпността или измамите със средства за некешови плащания, някои с по-близки връзки със законната икономика и като цяло съсредоточени върху по-малко рискови и по-трудно забележими видове престъпна дейност<sup>232</sup>.

### *Институционални промени в отговор на организираната престъпност*

Както беше посочено, по времето, когато България се присъедини към ЕС, нейните правоприлагащи органи изглеждаха неспособни да се справят с организираната престъпност, появила се през 90-те години след прехода. Оттогава насам настъпиха редица институционални промени. Най-важните институции за борба с организираната престъпност са ГДБОП (специализирана дирекция към Министерство на вътрешните работи<sup>233</sup>) и специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност, създадени през 2012 г. Третата институция, която участва пряко в разследвания, свързани с организираната престъпност, е Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ).

---

престъпните групи. От друга страна нараства загрижеността за области като трафика на паметници на културата, киберпрестъпността, както и данъчните измами, където след присъединяването към ЕС се разработиха по-сложни схеми. Налице са продължаващи сигнали за наличието на тайни споразумения между организираната престъпност и магистратите, служителите от правоприлагащите органи и политиците, включително на местно равнище. (Източник: Срещи с българските правоприлагащи органи, декември 2016 г.)

<sup>228</sup> Инциденти, отбелязани в скорошни доклади включват застрелване на свидетел по знаково дело, засягащо организираната престъпност през 2014 г. и граната, хвърлена по бронирано превозно средство в центъра на София през 2015 г. През юни 2016 г. сериозен инцидент със стрелба, засягащ две конкурентни местни престъпни групи, развали ваканционната атмосфера на популярна лятна дестинация на българското Черноморие.

<sup>229</sup> ГДБОП докладва, че броят на убийствата и отвлеченията е намалял през последните години. Отвлеченията бяха основен проблем в първите години след присъединяването към ЕС.

<sup>230</sup> Повечето от емблематичните случаи, обхванати по МСП, не бяха доведени до успешен край, с реално изпълнени окончателни присъди. Някои от най-известните престъпни босове избягаха, вероятно в чужбина. Някои бяха убити. Други реинвестираха активите си в законната икономика. Във всеки случай те ефективно са избегнали всички правни последици.

<sup>231</sup> Според българските правоприлагащи органи традиционните престъпни групи все още съществуват, но са по-локални по своята същност.

<sup>232</sup> В действителност описаните промени са в съответствие с тенденциите в международен план, при които се преминава от йерархично организирани престъпни групи към по-рехаво свързани престъпни мрежи. Тази тенденция често е свързана с развитието на модела „престъпността като услуга“, облагодетелстван от новите технологии и интернет.

<sup>233</sup> Тази институция съществува от много години, но бе реорганизирана многократно.

Специализираният съд и специализираната прокуратура за дела, свързани с организираната престъпност, бяха създадени през 2012 г. в контекста на по-широка реформа на Наказателно-процесуалния кодекс<sup>234</sup>. Първоначалната идея бе да се създадат специализирани институции, които да се занимават с дела за тежка организирана престъпност и корупция по високите етажи на властта. Крайният резултат от законодателния процес беше по-ограничен модел, обхващащ организираната престъпност<sup>235</sup> и някои други специфични видове дела, например за престъпления, свързани с длъжностни лица от Министерство на вътрешните работи или с охранителни дружества.<sup>236</sup> Специализираният съд и специализираната прокуратура дадоха възможност за по-строг подход към организираната престъпност, не на последно място поради факта, че мандатът им обхващаше цялата територия на страната, което е от ключово значение при положение, че местните правоприлагащи и съдебни институции се възприемаха като уязвими на натиск от страна на организирани престъпни групи.

Нужно бе известно време, преди новите специализирани институции да се утвърдят. През първите години тяхната работа бе възпрепятствана от липсата на капацитет<sup>237</sup>, както и от голям брой относително маловажни дела, отнесени до тях поради, както се оказа, твърде широкото тълкуване на компетентността им<sup>238</sup>. Други преходни въпроси също доведоха до забавяния през първите години<sup>239</sup>, но тези пречки постепенно бяха елиминирани чрез законодателни или организационни действия. Така например, законодателните изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, направени през 2015 г., до известна степен намалиха обхвата на компетентността на съда чрез изключване от нея на някои конкретни видове престъпления, за да може той по-добре да се съсредоточи върху по-значимите дела за организирана престъпност. Освен това в рамките на специализираната прокуратура бе създаден специализиран отдел за данъчни престъпления, за да се увеличи капацитетът ѝ по този вид дела<sup>240</sup>.

Българските власти съобщават, че през последните години се наблюдава постепенно подобряване на резултатите по отношение на броя на приключените в съда дела за тежка организирана престъпност, като няколко от делата са приключили с налагане на наказание дългосрочно лишаване от свобода за престъпления като трафик на наркотици. Следва да се отбележи обаче, че значителен брой дела все още приключват със споразумения, което води до

---

<sup>234</sup> Вж. също глава 3 по-горе.

<sup>235</sup> SWD (2012) 232, стр. 32.

<sup>236</sup> Последното отразяваше особената ситуация в България, където в резултат на наследството от миналото — под формата на особено властни служби за сигурност по време на комунизма — в съчетание с начина, по който бяха предприети реформите в началото на 90-те години, продължиха да съществуват връзки между организираната престъпност и елементи в полицията и частните охранителни агенции.

<sup>237</sup> Първоначално новите институции не се считаха за особено привлекателно място за работа. Освен че предметът на работата там се смяташе за сложен и потенциално опасен, някои наблюдатели отбелязаха, че набирането на опитни служители представлява предизвикателство, допълнително утежнено от политическата обстановка, в която опозицията представи тези служители като част от любителски проект на тогавашното правителство, което породило несигурност относно просъществуването на институцията в дългосрочен план.

<sup>238</sup> Съгласно Наказателния кодекс организираната престъпна група е „структурирано трайно сдружение на три или повече лица с цел да вършат съгласувано в страната или чужбина престъпления, за които е предвидено наказание лишаване от свобода повече от три години“ (член 93). Материалноправните разпоредби относно организираната престъпност се отнасят и до всеки, „който се сговори с едно или повече лица да върши“ такива престъпления (член 321). На практика се оказва, че в компетентността на съда са включени доста относително маловажни дела.

<sup>239</sup> Например когато висящи дела за организирана престъпност биваха препрещани към съдилищата от по-долна инстанция или прокуратурата, това водеше до несигурност относно това кой съд или прокуратура следва да поеме работата по тези дела. Възникна нужда от тълкувателно решение на Върховния касационен съд, за да се изясни кои съдилища са компетентни, което доведе до прехвърляне на някои от делата към други съдилища.

<sup>240</sup> SWD (2016) 15, стр. 26-27.

доста по-леки присъди<sup>241</sup>. До споразумения се прибъгва най-вече, понеже те могат да гарантират бързото приключване на делото с окончателна присъда — нещо, което иначе е трудно постижимо в българската система. Прокуратурата обаче отбеляза, че законите разпоредби може да бъдат твърде снизходителни и в някои случаи да доведат до това извършители на сериозни деяния да получат относително леки присъди<sup>242</sup>.

Въпреки напредъка, постигнат от специализираните съд и прокуратура през последните години, разгръщането на пълния потенциал на тези институции в България е все още трудно. През декември 2016 г. Върховният касационен съд публикува анализ, изготвен от четири работни групи, съставени от съдии от този съд, относно работата на двете инстанции на специализирания съд за борба с организираната престъпност за периода 2012—2015 г.<sup>243</sup> В доклада се достига до заключението, че зададената от законодателя предметна компетентност е „непрецизна и произволна“ и че специализираните структури са създадени при липса на визия за вида специализация и съдържанието на предметната им компетентност<sup>244</sup>. Ето защо в действителност съдът не функционира като специализирана структура за борба с организираната престъпност, каквато е трябвало да бъде. Поради правната неяснота съдът е претоварен с наказателни дела от частноправен характер в досъдебната фаза, само малка част от които водят до цялостни наказателни производства. Според анализа едва около 10 процента от делата, разглеждани в съда, са срещу организирани престъпни групи. Анализът също така отбелязва прекомерен формализъм на апелативна инстанция. В анализа се установява също, че съдът и магистратите в него имат сравнително ниска натовареност<sup>245</sup> и че относително високият брой прекратени дела и дела, върнати за допълнително разследване, повдига въпроси относно ефикасността на работата на съда. Работата се разпределя неравномерно между съдиите. Колкото до резултатите през първите четири години от съществуването му (2012—2015 г.), анализът показва, че специализираният съд е обработил общо 636 дела за организирана престъпност, от които 19 на сто са завършили с постановяване на осъдителна присъда, а 31 на сто са били решени чрез споразумение. Приблизително половината от делата са били прекратени по една или друга причина. Като цяло анализът показва, че все още съществуват предизвикателства пред ефективното функциониране на специализирания съд, макар че заключенията следва също да се разглеждат в контекста на четиригодишния период. Следва да се отбележи, че според миналите доклади по МСП специализираните структури имат висока натовареност, особено специализираната прокуратура<sup>246</sup>.

Ако специализираните съд и прокуратура са се нуждаели от време, за да привикнат със своите роли и да започнат да постигат резултати, в други случаи политически решения са

<sup>241</sup> Много дела приключват с условни присъди. *Op cit*, стр. 24 и 27.

<sup>242</sup> В член 58а от Наказателния кодекс се предвижда задължително намаляване на наказанието с една трета при споразумения за решаване на делото (въз основа на обвиненията, по които обвиняемият се е признал за виновен), което може да се счита за неоснователно в някои случаи, при които извършители на сериозни деяния не са допринесли за разследването, а само са се признали за виновни по (част от) обвиненията. Във връзка с това прокуратурата предложи съдът да може да адаптира степента на проявената снизходителност за всеки отделен случай. Вж. годишния доклад на прокуратурата за 2015 г., стр. 17 (в текста на английски език).

<sup>243</sup> Докладът е достъпен онлайн: [http://www.vks.bg/Docs/analiz\\_spec\\_sud\\_2012-2015.pdf](http://www.vks.bg/Docs/analiz_spec_sud_2012-2015.pdf)

<sup>244</sup> Стр. 81.

<sup>245</sup> Тук следва да се отбележи, че по време на среща с Комисията ръководството на съда заяви, че не е съгласно с някои от заключенията в анализа по отношение на ниската натовареност в съда, в които според тях не е била взета предвид голямата сложност на разглежданите дела, и че по този въпрос са изпратени коментари до Върховния касационен съд.

<sup>246</sup> SWD (2014) 36, стр. 28. Както е посочено по-горе, в законодателните изменения от 2015 г. частично е обърнато внимание на този въпрос. От друга страна, евентуалните планове за прехвърляне на сложните дела за корупция по високите етажи към специализираните прокуратура и съд биха могли допълнително да увеличат очакванията към тези структури. Важно е да се отбележи, че в проекта за техническа помощ с подкрепата на СПСР, посочен по-горе в глава 4, също се стига до заключението, че специализираната прокуратура е претоварена и има нужда от допълнителни ресурси (вж. по-горе).

възпрепятствали ефективното функциониране на отдавна утвърдени институции. Пример в това отношение е решението от 2013 г. за прехвърляне на функциите на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) от Министерството на вътрешните работи към Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), което доведе до няколкомесечно прекъсване на разследванията на организираната престъпност<sup>247</sup>. Новата организация бе хибрид между правоприлагащ орган в областта на наказателното право и разузнавателна служба, с функции да работи както по разузнавателни операции под прикритие, така и по официални наказателни разследвания съгласно Наказателно-процесуалния кодекс<sup>248</sup>. Този двоен характер, в съчетание с чисто практическите предизвикателства, свързани с промените в персонала и преписките, доведе до опасения, свързани с международното сътрудничество и ефективното провеждане на наказателните разследвания<sup>249</sup>. В крайна сметка през 2015 г. новото правителство реши да прехвърли функциите на дирекцията обратно към Министерството на вътрешните работи. Този път бяха взети мерки за избягване на твърде дълго прекъсване на дейността посредством прехвърляне на преписките заедно с персонала в новата организация. Прехвърлянето на ГДБОП към ДАНС и обратно оказа все пак отрицателно въздействие в краткосрочен план върху разследването на случаите на организирана престъпност<sup>250</sup>. Наред с това, в резултат от промените структурата на ГДБОП значително намаля, в резултат от загубата на голяма част от служителите<sup>251</sup>. Освен това през 2015 г. ГДБОП бе изправена пред множество предизвикателства, свързани с разграничаването на правомощията на дирекцията от тези на другите полицейски служби, съгласно посоченото в Закона за Министерството на вътрешните работи<sup>252</sup>.

Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) представлява третият основен елемент в системата за борба с организираната престъпност в България. Настоящата организация бе официално създадена през 2012 г., но се основава на вече съществуваща институция, създадена няколко години преди присъединяването на България към ЕС. Новата правна уредба, която влезе в сила през 2012 г., заслужава да се отбележи заради въвеждането на процедура за отнемане на незаконно придобито имущество без да има постановена осъдителна присъда. Законът предизвика полемика по време на приемането му в Народното събрание и в крайна сметка в последната минута бяха направени няколко изменения на първоначалния проект<sup>253</sup>. На ранен етап бе признато, че някои от измененията пораждаят затруднения за ефективното функциониране на изземването и конфискацията на незаконно придобито

---

<sup>247</sup> Освен това, както бе споменато и в глава 5 по-горе, новата укрепена ДАНС още от самото начало беше белязана от решението на тогавашното правителство да назначи за неин директор член на парламента, чиято кандидатура бе спорна — решение, което бързо бе оттеглено в резултат на масовите обществени протести по улиците на София.

<sup>248</sup> Новата ДАНС получи достъп до средства за събиране на информация под прикритие, както и служители с правомощия за провеждане на наказателни разследвания.

<sup>249</sup> От друга страна евентуално предимство бе съкращаването на каналите за комуникация между дейностите по наказателно разузнаване и по правоприлагане, които се намират занапред в едно и също ведомство.

<sup>250</sup> Според данните, получени от ГДБОП, броят на досъдебните разследвания по член 321 от Наказателния кодекс (организирана престъпност) е намалял от 44 през 2012 г. на 16 през 2013 г., след което се е увеличил на 29 през 2014 г. и след това на 63 през 2015 г. Въпреки това данните следва да се тълкуват с известна предпазливост. Към края на 2015 г. прокуратурата се оплака, че повечето от делата в нея са за дребни престъпления. Има сведения, че това се е подобрило през 2016 г., когато и броят на досъдебните производства е нараснал значително (124 до ноември). Източник: Среща с представители на ГДБОП през декември 2016 г.

<sup>251</sup> Освен това промените са довели и до някои предимства, възникнали с осъществяването на сливането с ДАНС, като най-важното от тях са по-високите заплати, които придружават причисляването към Националната агенция за сигурност. Министерството на вътрешните работи изрази загриженост по отношение на текучеството на персонала и по-ниска мотивация след промяната.

<sup>252</sup> SWD (2016) 15, стр. 29.

<sup>253</sup> Първоначалният проект бе разработен в съответствие с препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO).

имущество<sup>254</sup>. Такъв беше случаят например с финансовия праг за образуване на производство, който е твърде висок за българските стандарти<sup>255</sup>. Други трудности бяха идентифицирани по-наскоро, например измененията, въведени по отношение на основанията за започване на производство: докато според първоначалния проект бе ясно, че производство пред КОНПИ ще може да се образува независимо от наличието на каквото и да е наказателно производство, в крайния вариант намери място по-сложна формула, според която образуването на производство пред КОНПИ в някои случаи е свързано с откриването на наказателно производство. В резултат на това в някои случаи съдилищата решиха, че ако отпаднат първоначалните обвинения, на които се основава производството, то това съответно води и до спиране на процедурата за конфискация<sup>256</sup>. През 2015 г. КОНПИ изготви пакет от конкретни законодателни изменения, които биха осигурили по-ефективна правна уредба за изпълнението на нейните функции, и внесе тези изменения за разглеждане от Народното събрание<sup>257</sup>.

## 7.2. Развитие след последния доклад по МСП от януари 2016 г.

В доклада по МСП от януари 2016 г. се препоръчва България да наблюдава напредъка по наказателните дела за тежка организирана престъпност, за да бъдат преодолени установените правни проблеми по отношение на компетентността и работата на Дирекцията за борба с организираната престъпност към Министерството на вътрешните работи, като същевременно на дирекцията се предостави организационната стабилност, необходима за доброто ѝ функциониране, и се измени Закона за отнемане на незаконно придобито имущество, за да може Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество да работи ефективно.

### *Напредък с резултатите*

Както бе посочено по-горе, България започва да постига скромни резултати в борбата с организираната престъпност. След реформата през 2013 г. бе регистриран спад в броя на делата, образувани от главните служби за борба с организираната престъпност (ГДБОП/ДАНС), но това отрицателно въздействие наскоро приключи и бе заменено от положителна тенденция. Данни от прокуратурата показват трайно увеличаване на броя на новообразуваните досъдебни производства за организирана престъпност — тенденция, която обаче все още не е довела до съответно нарастване на броя на осъдителните присъди<sup>258</sup>. Както бе отбелязано по-горе обаче, голяма част от делата пред специализирания съд се решават посредством споразумения, което не е отразено в тези данни. Освен това броят сам по себе си не е непременно представителен от гледна точка на тежестта на извършеното престъпление или

---

<sup>254</sup> SWD (2012) 232, стр. 34-35.

<sup>255</sup> КОНПИ образува производство при наличието на основателно предположение, че дадено имущество е придобито незаконно, какъвто е случаят, когато за разглеждания период има несъответствие от над 250 000 лева между имуществото и нетния доход на дадено лице (вж. член 22 във връзка с § 1, т.7 от Допълнителните разпоредби на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество). (1 лев се равнява на 0,5 евро).

<sup>256</sup> КОНПИ оспори това тълкуване в дело, което понастоящем се разглежда от Върховния касационен съд в очакване на тълкувателно решение, и изглежда сигурна, че становището ѝ ще бъде признато за правилно. При все това, ако КОНПИ загуби делото, това сериозно ще се отрази върху редица подобни дела, които по непотвърдени данни представляват около 20 процента от всички дела от компетентността на КОНПИ. По тях понастоящем се изчаква решението на ВКС.

<sup>257</sup> SWD (2016) 15, стр. 31.

<sup>258</sup> Броят на новообразуваните досъдебни разследвания постепенно се е увеличил от 40 през първото полугодие на 2014 г. на 89 през първото полугодие на 2016 г., докато броят на осъдителните присъди е намалял от 74 през първото полугодие на 2014 г. на 23 през второто полугодие на 2015 г., преди отново да се увеличи до 44 през първата половина на 2016 г. През същия период е имало постепенен спад в броя на обвинителните актове, внесени в съда, както и явно временно рязко повишение на броя на делата, върнати от съда за допълнително разследване, и на броя на оправдателните присъди през втората половина на 2015 г. (Източник: Българската прокуратура, декември 2016 г.)

окончателната присъда<sup>259</sup>. Оформящата се като цяло картина е, че вече има известен брой окончателни осъдителни присъди, водещи до продължително лишаване от свобода, а също така изглежда, че в процес на подготовка са повече дела, много от които са за тежки престъпления<sup>260</sup>. Същевременно имаше и случаи на изненадваща неефективност<sup>261</sup>. По отношение на оперативната дейност, както бе отбелязано по-горе, ГДБОП продължава да бележи напредък в увеличаването на броя на разследванията на организираната престъпност. Дирекцията изглежда подобрява капацитета си за анализ, както и оперативната си работа. Сътрудничеството с други държави членки и в рамките на Европол в борбата с организирани престъпни групи, например онези, занимаващи се с наркотици и контрабанда на цигари, също се счита за задоволително.

Що се отнася до отнемането на незаконно придобито имущество, КОНПИ продължи да отчита значителни успехи при изземването и конфискацията на имущество<sup>262</sup>. Докато на пръв поглед това явно контрира опасенията, че новата правна уредба ще отслаби ефективността на КОНПИ, все пак е важно да се отбележи временното намаляване на конфискуваните суми през 2015 г., както и факта, че голяма сума през 2016 г. бе свързана със само един случай. Освен това остава известна несигурност по отношение на резултата от висящото дело за тълкувателно решение на Върховния касационен съд относно случаите, в които наказателното дело, използвано като основа за започване на производството пред КОНПИ, е прекратено<sup>263</sup>.

### *Институционални промени*

През октомври 2016 г. бяха приети законодателни изменения на Закона за МВР, за да се изяснят правомощията на ГДБОП във връзка с корупцията, компютърните престъпления и контрабандата на мигранти, в съответствие с препоръките в доклада по МСП от януари 2016 г. На организационно равнище намаляването на числеността на служителите и липсата на оборудване продължават да бъдат съществени предизвикателства за ГДБОП. При все това Министерството постигна известен успех с финансирането на проекти за обучение, оборудване и превозни средства<sup>264</sup>. Също така наскоро бяха назначени допълнителни служители както в централата, така и в регионалните звена в граничните зони. Що се отнася до борбата с контрабандата, създаден бе специализиран център за засилване на сътрудничеството с Турция и Гърция.

В Народното събрание бе внесен проект за изменение на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, който премина на второ четене в комисията по правни въпроси и понастоящем се очаква гласуването му на пленарно заседание. Предложените изменения биха подобрили значително работата на КОНПИ, чрез намаляване на прага за разследванията от 250 000 лв. на 150 000 лв. и въвеждане на праг *de minimis*, което би намалило

<sup>259</sup> Както при делата за корупция, така и при делата за организирана престъпност в миналото е имало тенденция да се достига до обрати на етапа на обжалването.

<sup>260</sup> Информация, предоставена от българската прокуратура.

<sup>261</sup> Например полученото широка гласност неотдавнашно дело срещу 11 полицейски служители, арестувани през 2011 г. за това, че са прилагали схема за организирано изнудване на магистрала (като вземали подкупи, вместо да глобяват шофьорите), по което подсъдимите бяха оправдани от специализирания съд през ноември 2016 г. Прокуратурата считаше, че обвинението е солидно.

<sup>262</sup> Общият размер на конфискуваните средства се е повишил с устойчиви темпове от 7,5 млн. лева през 2010 г. на 9,4 млн. лева през 2011 г., 12,4 млн. лева през 2012 г. и по 13 млн. лева през 2013 г. и 2014 г. През 2015 г. сумата намалю до около 6,4 млн. лева, но през 2016 г. тази цифра вероятно ще достигне около 20 млн. лева. Последното е отчасти свързано с едно крупно дело, по което КОНПИ е подала искове за отнемане на рекордните 2,2 млрд. лева. Източник: Информация, предоставена от КОНПИ (1 лев се равнява на 0,5 евро).

<sup>263</sup> Производството е все още висящо.

<sup>264</sup> Очаква се проектите, които са на стойност няколко милиона евро, да посрещнат някои нужди, например от автомобили за оперативна работа, оборудване за анализ на данни от мобилни телефони, както и компютърно и комуникационно оборудване.

броя на по-маловажните дела, отчетени от прокуратурата, първоначалната проверка по които понастоящем отнема от и без това оскъдните ресурси за по-важни дела. Наред с това предложените изменения биха предоставили на КОНПИ правомощия да събира свидетелски показания от физически лица, позволявайки ѝ да работи независимо от прокуратурата<sup>265</sup>. КОНПИ съобщава, че е сключила добре функциониращи споразумения за сътрудничество с всички партньори, което почти не оставя пропуски по отношение на достъпа до необходимата информация<sup>266</sup>. Освен това предложените изменения ще ѝ позволят да използва пряко информацията, получена от данъчните органи, като доказателство при нейните разследвания. На последно място, предложението предвижда 30 процента от приходите от конфискуваните активи да се разпределят за социални цели. Вследствие на настъпилите в края на 2016 г. промени в ситуацията в Парламента, крайният резултат по отношение на този проект за изменения остава неясен.

---

<sup>265</sup> Понастоящем за този род разпити тя разчита на съвместни екипи, но новият закон би предоставил по-голяма независимост на КОНПИ. Предложените изменения обаче ще спрат дотам и няма да предвиждат да ѝ бъдат предоставени правомощия за разследване с по-голяма степен на вмешателство, например претърсване и изземване.

<sup>266</sup> Едно от последните нововъведения ще бъде създаването на централизиран регистър на банковите сметки в Българската народна банка, до който КОНПИ ще има пряк достъп. Очаква се това да улесни значително процеса на получаване на достъп до информация за банковите сметки във връзка с разследвания.