



Брюксел, 22.1.2014 г.  
COM(2014) 36 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**  
**ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**  
**относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка**  
{SWD(2014) 36 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2012 г., петата година от механизма за сътрудничество и проверка (МСП), Комисията реши да изготви оценка в по-дългосрочен план с цел придобиване на пълна представа за напредъка. Тази оценка беше публикувана през юли 2012 г.<sup>1</sup> Тя показва значителен напредък в адаптирането на основната законодателна и институционална рамка, но също така и някои важни все още съществуващи пропуски, както и нуждата от ефективно и последователно изпълнение на реформите. Все още съществуваха значителни предизвикателства, които трябваше да бъдат преодолени. В този контекст бе решено преди изготвянето на следващия доклад за оценка да се остави по-дълъг период (18 месеца), за се види как се утвърждават реформите, вече предприети от България, и да се даде време, за да се прецени степента на устойчивост. Докладът за 2012 г., неговата методология и неговите заключения бяха също така одобрени в заключенията на Съвета на министрите.<sup>2</sup>

В настоящия доклад се прави оценка на напредъка, постигнат от България в основните области, обхванати от МСП, а именно съдебната реформа, борбата с корупцията и борбата срещу организираната престъпност. Тези въпроси са в основата на модернизацията на българското общество: за да успее процесът на реформи, той се нуждае от последователен и съгласуван подход, основаващ се на широк консенсус в българското общество. Фактът, че периодът, обхванат от настоящия доклад, бе белязан от управлението на три различни правителства, не спомогна за изграждането на този консенсус. Въпреки това събитията показаха, че в обществото съществуват широки нагласи за реформа.

Комисията счита, че процесът на мониторинг посредством МСП, възможностите, предоставени от средствата на ЕС, и конструктивният ангажимент на Комисията и редица държави членки продължават да оказват ценна подкрепа за реформата в България. Следващият официален доклад ще бъде изготвен след около една година.

## 2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

### 2.1 Реформа на съдебната система

#### *Независимост, етика и отчетност*

Общественото доверие в българската съдебна система не е високо.<sup>3</sup> В докладите по МСП се посочиха начини за повишаване на това доверие чрез професионален подход спрямо управлението на системата с цел да се предпазят назначенията в съдебната власт и нейните решения от политическо влияние.<sup>4</sup>

Някои значителни стъпки бяха предприети от юли 2012 г. досега. Процедурите за назначаване на висши магистрати станаха по-отворени за обществеността и се наблюдават по-настойчиви усилия за преодоляване на някои от проблемите, пред които е изправена съдебната власт, свързани с управлението, като например неравномерната натовареност. Беше призната необходимостта за действия по някои сериозни проблеми, като например нуждата да се предпази системата за разпределяне на делата от манипулации. През втората половина на 2013 г. нямаше преки атаки на

<sup>1</sup> COM(2012) 411 final.

<sup>2</sup> 24 септември 2012 г.

<sup>3</sup> Вж. най-новите данни, предоставени от Световния икономически форум: <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>

<sup>4</sup> Напр. COM(2012) 411, стр. 6 – 8.

изпълнителната върху съдебната власт.<sup>5</sup> Въпреки това, както се посочва и в предишните доклади, все още е налице безпокойство относно независимостта на съдебната власт в България.

През юли 2012 г. Комисията изрази силната надежда, че бъдещото ръководство на Висшия съдебен съвет (ВСС) ще го превърне в ключова институция за постигането на напредък в реформата на съдебната система. Реформите през 2012 г. въведоха по-отворена изборна процедура за ВСС. Въпреки това провеждането на изборите за ВСС през есента на 2012 г. не показва убедително наличието на открита състезателна процедура, в която на първо място стоят професионалните заслуги и етиката на кандидатите. Процедурата за избор на парламентарната квота, при все че беше по-отворена, отколкото в миналото<sup>6</sup>, даде индикации за значително партийно политическо влияние върху процеса. Изборът на квотата на съдебната власт пострада от решението да не се позволява пряк избор на кандидатите от всички магистрати.<sup>7</sup> Това съсредоточи прекалено влияние в ръцете на съществуващото ръководство на съдилищата, като по този начин ограничи възможностите за ново начало.

ВСС очерта приоритетите си по-ясно, отколкото в миналото. Той също така положи усилия да направи дейността си по-открита и да установи контакти с гражданското общество посредством създаването на Гражданския съвет. Съветът се състои от ключови неправителствени и професионални организации и целта му е да съветва ВСС входа на работата му. Съществуването на динамично гражданско общество в тази област бе отбелязано в доклада от юли 2012 г. като важна стъпка напред за България.<sup>8</sup> Действителното влияние на Гражданския съвет върху политиката на ВСС обаче остава неясна и установяването на по-ясна процедура за консултиране с Гражданския съвет и обосноваване на случаите, в които неговите препоръки не са били приети, ще увеличи ефективността му. Като цяло ВСС следва да предприеме по-нататъшни стъпки в посока на увеличаване на прозрачността.

ВСС предприе някои стъпки за реформа на управлението си. По въпросите, свързани с натовареността и преразпределението на ресурсите, изглежда си проправя път практическият подход. В други области, като например процедурите за обективно атестиране и повишаване или въвеждането на повече последователност в дисциплинарните производства, конкретните стъпки досега са малко на брой.<sup>9</sup> Можеше да се очаква комисията за професионална етика да следи за безупречния интегритет на магистратите, но ВСС не е превърнал професионалната етика в свой основен приоритет.<sup>10</sup> Поради това му е трудно да разсее продължаващите съмнения за политическо влияние върху вземането на неговите решения.

В резултат на това понастоящем ВСС не се възприема масово като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо изпълнителната и законодателната власт. Отговорността за защитата на независимостта на съдебната власт или за обективното третиране на

---

<sup>5</sup> Например, практиката полицейски операции да носят името на съдии, които не са наложили мерки за задържане на арестувани заподозрени, бе прекратена.

<sup>6</sup> Технически доклад, стр. 2.

<sup>7</sup> СОМ(2012) 411 final, реф.

<sup>8</sup> СОМ(2012) 411 final, стр. 6.

<sup>9</sup> Технически доклад, стр. 13 – 14.

<sup>10</sup> Технически доклад, стр. 11 – 12.

политически чувствителни случаи<sup>11</sup>, често изглежда пада върху гражданското общество. ВСС следва да вземе под внимание тази констатация и да я превърне в основен свой приоритет, като въведе прозрачни процедури за осигуряване на последователно третиране на проблемите, които възникват. Това също така предполага необходимостта от по-последователна политика спрямо медиите.

Един от основните фактори, който влияе върху общественото възприятие на правоохранението и правосъдието, е свързан с назначенията в тях. Тези назначения фокусираха медийното и политическото внимание. Опасенията, че решенията за важни обществени назначения се вземат по непрозрачен начин и с участието на мощни икономически и политически групировки, се засилиха през изминалата година по повод назначенията на няколко високопоставени длъжности. Конкретни примери са неуспешните назначения в Конституционния съд и в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).<sup>12</sup> И в двата случая кандидатите трябваше в крайна сметка да се оттеглят, но оставиха трайни съмнения относно начина, по който системата работи. Това обаче бяха само най-емблематичните случаи. В други случаи резултатите бяха по-малко оспорвани, но процесът все пак остави впечатлението, че скритите договорки имат по-голяма тежест от формалните процедури въпреки подобренията, свързани с прозрачността.<sup>13</sup>

Такива случаи показват, че макар и прозрачните процедури да са важни за правилното функциониране на държавните институции, формалните изисквания не винаги са достатъчни. С цел да изгради доверие в институциите си, България трябва да натрупа практика решенията за назначенията, включително на висши постове във властта, да се основават на истинска конкуренция между кандидатите в съответствие с ясните стандарти за професионални качества и етика, на които се наблегна в предишни доклади по механизма за сътрудничество и проверка.<sup>14</sup> Предстоящата номинация и избор на главния инспектор на Инспектората към ВСС ще бъде важен тест в това отношение. Забавянията, които се наблюдават, оставят впечатлението, че основният фактор е неспособността да се постигне предварително споразумение за кандидата, а всъщност този вид длъжност следва да бъде заета след открит процес, чиято цел е назначаването на висококвалифициран професионалист, който може да демонстрира и да прилага пълна обективност. Изборът на председател на Върховния касационен съд също ще бъде важно назначение по-късно през 2014 г.

Важен елемент за защитата на съдебната отчетност и професионалната етика са дисциплинарни процедури, които се прилагат за магистратите. Необходими са систематични критерии с цел постигането на последователност на дисциплинарни мерки.<sup>15</sup> Когато няма ясни стандарти за оценката на отделните случаи, процесът става податлив на вземането на арбитражни решения. Фактът, че Върховният административен съд често отменя решения на ВСС, също предполага или непоследователност, или липса на общо тълкуване на правилата. Систематичният

---

<sup>11</sup> Текущите дела, свързани с твърдения за подслушване и изборни измами, ще представляват тест в това отношение.

<sup>12</sup> Технически доклад, стр. 4 и 25.

<sup>13</sup> Технически доклад, стр. 5.

<sup>14</sup> Съществуват международно признати стандарти, например тези на Европейската мрежа на съдебните съвети:

[http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj\\_dublin\\_declaration\\_def\\_dclaration\\_de\\_dublin\\_recj\\_def.pdf](http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf)

<sup>15</sup> Във връзка с атестирането и повишаването дисциплинарни производства понякога се вземат под внимание по време на процедурите за повишаване, а понякога не.

подход по отношение на дисциплинарните действия е ключов елемент на съдебната независимост и професионална етика, тъй като вземането на арбитражни решения в тази област създава основа за непромоерен натиск (реален или предполагаем) върху магистратите.

Новото специализирано звено, създадено да разследва престъпления, извършени от магистрати, ще отговаря за особено чувствителна област. Ако успее да демонстрира обективност и ефикасност, това би могло да бъде важно допълнение към усилията за насърчаване на професионалната етика. При все това злоупотребите, констатирани от настоящото ръководство на прокуратурата в предишния инспекторат към прокуратурата, показват също така рисковете, свързани с подобни автономни органи в рамките на прокуратурата.<sup>16</sup> За да бъде неутрализиран този риск е нужно въвеждането и прилагането на ясни и прозрачни процедури с установено разпределение на отговорността.

### *Правна уредба*

Текущите дебати относно реформата на Наказателния кодекс имат за цел да приключат продължителните дискусии по първия проект на закон, като през януари в Парламента беше внесено предложение. Новият кодекс би следвало да въведе важни подобрения. Следва да се отбележи обаче, че реформата на редовно изменяния Наказателен кодекс от 1968 г. ще бъде от полза, но тя следва да бъде част от по-широк подход в областта на наказателното правосъдие и да бъде подложена на задълбочено обсъждане с практикуващите в областта и гражданското общество. В областите, обхванати от МСП, ще бъде важно да се установят и разтълкуват разпоредбите, изготвени за подобряване на борбата срещу корупцията и организираната престъпност, но също така и да се види как промените могат да се комбинират с по-доброто управление на съдебната и правоохранителната система. Това може да наложи изменение на Наказателно-процесуалния кодекс. В същото време необходимостта от законодателни промени не следва да възпрепятства полезните практически и организационни мерки, които могат да бъдат предприети в краткосрочен план, независимо от новия закон. Важен елемент в този процес следва да бъдат заключенията от анализа на Комисията на провалилите се дела<sup>17</sup>, както и други анализи на въпроси като забавянията в рамките на наказателното производство (вж. по-долу).

### *Стратегическа рамка за съдебна реформа*

Освен ВСС другият основен участник в даването на тон на реформата на съдебната система е Министерството на правосъдието. С промените в ръководството на Министерството и настоящата конфигурация в Парламента, която затруднява прокарването на законодателни промени, за Министерството беше трудно да предостави необходимата перспектива, въпреки че работата в области като електронното правосъдие може да доведе до ползи в бъдеще. Ако бъдат наистина възприети от институциите, настоящите усилия за актуализиране на по-дългосрочната стратегия за съдебна реформа биха могли да послужат като полезна опорна точка.

Министерството на правосъдието поиска от водещи неправителствени организации да окажат съдействие при анализирането на резултатите от съдебната реформа до настоящия момент. Идеята е да се доразвие стратегията за съдебна реформа от 2010 г.,

---

<sup>16</sup> Технически доклад, стр. 10.

<sup>17</sup> COM(2012) 411 final, стр. 21.

която е приложена само отчасти, и да се включат набор от въпроси, като например преструктурирането на ресурсите съобразно нуждите, въпросите за интегритета на магистратите, хармонизирането на практиката на управление на съдилищата и ролята на административните ръководители. Този анализ трябваше да бъде готов през есента на 2013 г., но беше забавен. Предполага се, че ще бъде приет през 2014 г. след консултации със съответните заинтересовани страни и следва да обхваща 7-годишен период за осъществяване на реформи, частично за да се синхронизира с програмния период за подкрепа по линия на структурните фондове на ЕС. Важно е стратегията да бъде предмет на широки консултации, в това число и с гражданското общество и професионалните организации, но след това да се приеме като договорена пътна карта от правителството и ВСС, за да се осигури максимална ангажираност на институциите.

#### *Ефективност на съдебната и правоохранителната система*

Предприемат се първите стъпки за справяне с трудностите по отношение на натовареността и преразпределението на ресурсите между съдилищата и прокуратурите. Този процес може да срещне известна съпротива от някои от засегнатите лица, но при условие че може да се покаже, че се основава на обективни и прозрачни критерии, той ще действа и като доказателство, че съдебното ръководство може да се справя с чувствителни въпроси. Заедно със стартирането на отдавна предвидени конкурси, в момента в резултат на този процес би следвало да са налице някои реални подобрения.<sup>18</sup> Работата, предприета в ВСС, по разработване на методика за урегулиране на натовареността, следва също да предостави добра основа за бъдещето. Справедливото разпределение на натовареността не само ще спомогне за една по-ефективна съдебна система, която служи по-добре на българската общественост, но ще има последици и за дисциплинарните производства. Понастоящем повсеместните забавяния по делата може лесно да се използват в дисциплинарни производства – често непоследователно – докато отговорността за този проблем най-вероятно е по-скоро на съдебното ръководство и административните ръководители.

Относно разпределянето на делата, ВСС възнамерява да инсталира централизирана система за проследяване на случайното разпределение на делата във всички съдилища в отговор на загрижеността, че настоящата система може да бъде манипулирана.<sup>19</sup> Може да се приветства, че съществуването на този проблем вече се признава. Ако целта на една постоянна система е да възстанови доверието, тя трябва да се ползва от участието на външни експерти и на заинтересованите страни и гражданското общество. Също така е важно да има общи правила за прилагане, така че всички страни да знаят как системата работи на практика и да могат да отправят запитвания за всички случаи, в които правилата изглеждат не са спазени.

Друга важна част от управлението на съдебната система е Инспекторатът към Висшия съдебен съвет. Както бе отбелязано в предишни доклади по МСП<sup>20</sup>, Инспекторатът може да бъде ценен инструмент за стимулирането на по-стриктен управленски подход и за отстраняването на констатирани недостатъци, като преориентира своята работа и премине от формален към качествен подход при инспекциите. Понастоящем Инспекторатът анализира статистически данни за спазването на сроковете или контролира прилагането на разпределението на делата на случаен принцип, но рядко

---

<sup>18</sup> Технически доклад, стр. 14.

<sup>19</sup> Технически доклад, стр. 6 – 7.

<sup>20</sup> COM(2012) 411 final, стр. 7 и 21.

проверява качеството на преписките по делата, нито пък систематично отчита натовареността. В резултат на това заключенията, направени от Инспектората в област като случайното разпределяне на дела например, не изследват изцяло проблема. Освен това проблемите, свързани с интегритета или етичното поведение на магистратите, не се разглеждат от Инспектората, тъй като той счита, че са извън обхвата на неговите правомощия. Тези фактори ограничават въздействието от работата на Инспектората за справянето с по-общите недостатъци на съдебната система в България.<sup>21</sup>

Пример, в който ръководството е предприело по-систематичен подход, може да бъде открит в прокуратурата.<sup>22</sup> Одитът, предприет от главния прокурор, и произтичащият от него план за действие предоставят ясен и често откровен анализ на недостатъците и търсят да установят конкретни решения за преодоляването им. Ако бъде приложен успешно, той може да доведе до значителни резултати, като същевременно показва, че не винаги са необходими допълнителни средства, за да се стимулира промяна. При все че този процес в прокуратурата не може да бъде автоматично възпроизведен в съдебната власт, като се има предвид нейното не толкова йерархично управление, той дава пример по отношение на готовността за справяне с проблемите и намирането на конкретни решения. Би било от полза обаче да се приложи повече прозрачност към процеса, за да се гарантира ефективната отчетност на неговото изпълнение. Реформата в прокуратурата също трябва да продължи в контекста на по-широката стратегия за съдебна реформа – проблеми като справянето с трудностите, свързани с използването на експерти в съда, се нуждаят от общ подход от страна на прокуратурата и ВСС. Въпроси, като оценката на професионалните постижения, също биха могли да се разглеждат по начин, гарантиращ последователен подход за съдиите и прокурорите.

В по-общ план, в Министерството на вътрешните работи бяха извършени редица мащабни реформи, за да се съсредоточи дейността му върху неговата основна задача по спазване на законите и охрана на правата и неговите служители да се пренасочат от административни към оперативни функции. Проблематичната практика на дарения в полза на Министерството, която беше ограничена до публичните органи и предприятията, според представената информация е била преустановена. В същото време Министерството трябва да се справя с предизвикателства, като реагиране по подходящ начин на демонстрациите и натиска по границите.

## **2.2 Корупция**

Широко разпространената корупция се счита за основен проблем и представлява сериозно предизвикателство за българските власти.<sup>23</sup> Тя несъмнено се отразява на желанието на предприятията да инвестират в България.<sup>24</sup> Стратегията за борба с корупцията беше приета от предишното правителство през 2010 г. и в момента се актуализира. Би било полезно ползването на независим външен експертен опит в този процес. Като цяло резултатите от вече положените в тази насока усилия бяха много

<sup>21</sup> Технически доклад, стр. 11.

<sup>22</sup> Технически доклад, стр. 9.

<sup>23</sup> Център за изследване на демокрацията, „Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013 г.)“, Policy Brief No. 43, ноември 2013 г. Съгласно индекса на възприемане на корупцията за 2013 г., публикуван от асоциация „Прозрачност без граници“, България е на второ място сред държавите – членки на ЕС, по отношение на възприеманото ниво на корупция. (<http://www.transparency.org/cpi2013>)

<sup>24</sup> В Доклада за глобалната конкурентоспособност за 2013 г. корупцията се посочва като най-проблематичния фактор за извършването на стопанска дейност в България. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf) стр. 138.

ограничени. Общото впечатление е за слаба и некоординирана реакция на вече системен проблем във всички части на публичната администрация. Слабостите, установени в предишния доклад по МСП, продължават да съществуват.<sup>25</sup>

През последните години бяха извършени редица институционални промени, но има тенденция тези инициативи да се натъкват на проблеми или просто да не дават никакви видими резултати. Например Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), която можеше да изиграе решителна роля за преследването на нередни практики на всички равнища в публичния сектор, вместо това беше замесена в сериозен скандал с подозрения за силно политическо влияние. Проектът за борба с корупцията БОРКОР, който беше представян като основен инструмент за установяване и справяне с корупционните рискове, все още не показва конкретни резултати въпреки ресурсите, които бяха отделени за него. В областта на обществените поръчки сложната и непрекъснато променяща се законодателна уредба затрудни още повече изграждането на култура на обективност и стриктност. Чуват се гласове из стопанските среди, които започват да губят надежда, че е възможно да се противодейства на манипулациите на търговете.<sup>26</sup>

Има обаче някои положителни тенденции. От 2007 г. насам функциите на вътрешните инспекторати на държавната администрация, които действат под ръководството на Главния инспекторат към кабинета на министър-председателя, бяха засилени. Те имат потенциала да играят важна роля в установяването и предотвратяването на нередности, както и да представят предложенията за по-нататъшни подобрения в антикорупционната система. Практиката на създаване на съвместни екипи между следствените служби и прокуратурата следва също така да доведе до по-ефективна реакция по отношение на тежките корупционни престъпления. Факт е обаче, че усилията за борба с корупцията са разпокъсани, като нито един антикорупционен орган не разполага с правомощията, нито независимостта, да предизвика промяна. Главният инспекторат може да изиграе ролята на притегателна точка за тази цел, но понастоящем е с твърде ограничени мащаби, за да предизвика истинска промяна.

Опитът показва обаче, че от основно значение за доверието в антикорупционните действия е успешното преследване на корупцията по високите етажи, така че да е видно, че за извършени нарушения се подвежда под съдебна отговорност. Липсата на доказан успех в преследването на случаи на корупция по високите етажи остава пречка за това българската общественост да бъде убедена, че се полагат сериозни усилия за справяне с този проблем.

### **2.3 Организирана престъпност**

По подобен начин липсата на цялостен напредък по емблематични дела, свързани с организираната престъпност, има неизбежни последици за това как се възприема борбата с организираната престъпност. Редица знакови дела бяха прекратени, а по други тежки престъпления, като поръчкови убийства, не бяха повдигнати обвинения след няколкогодишно разследване.

Фактът, че знакови фигури на организираната престъпност успяха да се изплъзнат от правосъдието в деня преди произнасяне на окончателната присъда през юли 2012 г., предизвика широко безпокойство<sup>27</sup>: а фактът, че никой не пожела да поеме

<sup>25</sup> СОМ(2012) 411 final, стр. 14.

<sup>26</sup> Преки контакти между Комисията и стопанските организации.

<sup>27</sup> Обстоятелството, че дело за отнемане на имущество срещу същата групировка в момента буксува, засили това безпокойство.



отговорност за това и че не бяха предприети никакви стъпки да се гарантира, че подобен инцидент не би могъл да се случи отново, е още по-силна индикация за трудностите, които има системата да се справя с проблемите.<sup>28</sup>

Основната мярка, предприета от новото правителство, беше засилване на правомощията на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която вече няма да се занимава само с шпионаж и контраразузнаване, а също и с организирана престъпност и различни други престъпления, които се считат за достатъчно сериозни, за да засегнат сигурността на държавата. Това включва прехвърлянето на специализирани полицейски звена за организираната престъпност (ГДБОП) към службите за сигурност (ДАНС). Това предизвика някои смущения във функционирането на въпросните служби, затова е важно да се гарантира, че тези последиците са само временни. По-важно, начинът, по който беше взето решението – без каквато и да била консултация или обосновка – значително накърни репутацията на службите, както и на новото правителство, като тя може да бъде възстановена само от самите служби, които с дейността си покажат, че тази промяна води до по-добри оперативни резултати. Както беше посочено по-горе, в този случай общото впечатление за преждевременно приложена реформа беше допълнително затвърдено от споровете във връзка с назначаването на новия шеф на агенцията за сигурност.

Ключов въпрос е и разделение на труда в рамките на Министерството на вътрешните работи. Например ДАНС ще се занимава с производството и международния трафик на наркотици, а полицията ще се занимава с други престъпления, свързани с наркотиците. ДАНС ще се занимава с корупцията по високите етажи на властта, а полицията – с всички други форми на корупция. Понякога може да се наложи делата да бъдат преразпределени в хода на разследването.

ДАНС и прокуратурата създадоха специализирани екипи, които да се занимават с корупцията, трафика и финансовите престъпления.<sup>29</sup>

Тази реорганизация би могла да доведе до известно положително развитие, особено чрез прилагането на по-интегриран подход, като се имат предвид зависимостите между корупцията и организираната престъпност, но новата агенция ще трябва да постигне множество добри резултати, ако желае да разсее отрицателното впечатление, създадено от спорната атмосферата при създаването ѝ. Особено внимание следва да се отдели на сътрудничеството с правоохранителните служби в други държави членки.<sup>30</sup>

По-общо, в докладите по МСП се препоръчваше подробен анализ на причините, поради които в миналото някои дела са били блокирани или са завършили неуспешно, обхващайки всички засегнати правителствени и съдебни органи.<sup>31</sup> Известни проблеми, като използването на експертизи в съда, недостатъчната защита на свидетелите и проблемите с доказателствата, трябва да бъдат разглеждани от гледна точка на полицейското разследване, прокурорските действия и съдебната фаза, ако се смята да се въведат подобрения. Извършването на този анализ става бавно, а липсата на координация и до известна степен на самоинициативност, личи от успоредните

---

<sup>28</sup> И наистина, през декември 2013 г. същото се случи по сходно дело с подсъдим, осъден за двойно убийство.

<sup>29</sup> Освен специализираното звено, създадено да разследва престъпления, извършени от магистрати, отбелязано по-горе.

<sup>30</sup> Допустимостта в някои юрисдикции на доказателствата, събрани от службите за сигурност, представлява особен проблем.

<sup>31</sup> COM(2012) 411 final, стр. 14 и 21.

инициативи на прокуратурата и ВСС.<sup>32</sup> За да се даде нов тласък на този процес, е необходимо провеждането на открита дискусия със заинтересованите страни и гражданското общество, последвана от ясен план за действие.

Отнемането на имущество е ключов инструмент за лишаване на организирани престъпни групи от незаконните им приходи. Новата ръководна роля на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) изглежда доведе до слабо нарастване на отнетите активи. Новият закон обаче, въпреки че подобри някои аспекти, съдържа също така някои парламентарни изменения, които създадоха нови пречки, по-специално много висок праг за богатството с неизяснен произход, за да може Агенцията (КОНПИ) да действа служебно. Затова остават неизяснени въпроси по отношение на новата правна уредба и нейното въздействие върху способността на КОНПИ да действа ефективно.<sup>33</sup>

По същия начин, специализираната прокуратура и специализираните съдилища все още трябва да постигнат системни резултати на ефективно справяне с важни дела. Продължава да съществува загриженост, че някои аспекти от техния замисъл възпрепятстват ефективността им, особено липсата на правомощие за отдаване на приоритет, поради която институциите са обременени с маловажни дела. Специализираната прокуратура често отбелязва липсата на експертен технически опит като сериозен оперативен проблем, а нарастващото значение на финансовото разследване на организираната престъпност прави такъв опит незаменим.

### **3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

От последния доклад на Комисията от юли 2012 г. досега България предприе няколко стъпки в правилната посока. Направени бяха известни подобрения на процедурите за назначаване, главният прокурор предприе някои полезни управленски мерки и Висшият съдебен съвет постигна известен напредък по въпроса за натовареността.

Цялостният напредък обаче все още не е достатъчен и е несигурен. Общественото доверие зависи до голяма степен от развитието на ключови моменти, когато дадени решения или събития са достатъчно важни, за да събудят по-голям интерес в обществеността. Повечето подобни събития през последните 18 месеца – период, белязан от управлението на три различни правителства – бяха по-скоро източник на безпокойство, отколкото на увереност, като например назначения, които трябваше да бъдат прекратени по етични съображения, изплъзване от правосъдието на осъдени шефове на организираната престъпност и поредица от разкрития относно политическото влияние върху съдебната система. Продължава да има твърде малко дела за престъпления, свързани с корупцията или организираната престъпност, достигнали до успешен съдебен край.

Чуват се гласове, желаещи реформа в България, които негодуват срещу бавното темпо на промените. Те заслужават да бъдат насърчени. За да напредват по-бързо към постигането на показателите по МСП, е необходимо българските власти да си съдействат с тях и да осигурят лидерство с визия, която се опира на основни принципи като върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Това би

---

<sup>32</sup> Технически доклад, стр. 24.

<sup>33</sup> Технически доклад, стр. 25 – 26.

означавало политически ангажимент за дългосрочна стратегия за реформа, както и конкретни и практически мерки в краткосрочен план, за да бъде задвижен процесът.

Комисията приканва България да предприеме действия в следните области:

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

Правилата относно назначенията следва да се прилагат с по-голяма яснота и прозрачност. За да се възвърне общественото доверие, ще са необходими редица случаи, в които професионализмът и почтеността без всякакво съмнение са основните движещи сили в процеса на назначаване, особено на висшите ръководни кадри. В тази област България следва:

- Да създаде набор от обективни стандарти за атестиране и повишаване, като наблегне на заслугите, почтеността и прозрачността, и да въведе система за наблюдение и оценка на прилагането на тези стандарти в настоящата практика, отчитайки спецификите на функциите на съдиите, прокурорите и следователите. И по двете начинания да гарантира участието на професионалните сдружения и другите заинтересовани страни.
- Да развие последователна практика в рамките на ВСС на прилагане на обективни стандарти за заслуги, почтеност и прозрачност при назначенията, включително на висши длъжности.
- Да предостави гаранции за почтеността и прозрачността на системата за разпределение на делата в съдебната система, като въведе система за случайното разпределение, проверена от независими експерти, за да гарантира, че административните ръководители поемат цялата отговорност за всички решения за отклонение от системата. Необходими са общи правила за прилагане на системата, които да са валидни за всички съдилища.
- Да преориентира работата на Инспектората към ВСС, за да действа проактивно за насърчване на интегритета и ефикасността на съдебната система.
- Да установи ясна процедура за това как ВСС следва да реагира публично в случаи на политическо вмешателство в съдебната власт и наказателното преследване.

### *2. Реформа на съдебната система*

Актуализираната стратегия за съдебна реформа следва да бъде използвана, за да даде насока и импулс за реформи. В тази област България следва:

- Да изпълнява плана за действие на прокуратурата съгласно предложения график. Да впише плана за действие в по-мощната реформа на съдебната власт. Междувременно ВСС да предприеме конкретни мерки за решаване на проблема с неравномерната натовареност между съдилищата и магистратите по обективен начин.
- Стратегията следва да включва годишен доклад за напредъка, изготвен от ВСС във връзка с мерките по съдебната реформа и целите за следващата година, за да се подобри прозрачността на процеса.
- Да постави цел за завършване на работата по новия Наказателен кодекс и за неговото прилагане.
- Да гарантира откритото участие на всички значими НПО и професионални организации при определянето и наблюдението на стратегиите за реформи.

### 3. *Ефикасност на съдебната система*

Следва да продължи да се търси решение на проблемите с неравномерната натовареност и разпределението на ресурсите, както и на въпроси като атестирането и повишаването, като се вземе предвид професионалната етика. Освен това в тази област България следва:

- Да въведе ясни процедури, стандарти и санкции, за да гарантира последователни решения в дисциплинарните производства. Те следва да служат като основа за последователен подход от страна на административните ръководители.
- Да даде пълна гласност на функционалния одит на прокуратурите, извършен от главния прокурор, както и на плана за действие, и да организира обществена консултация по плана за действие.
- Да запълни празнините при ефективното изпълнение на съдебните решения, като например укриването с цел избягване изпълнението на присъда лишаване от свобода или неизпълнението на финансови наказания, наложени по съдебен ред.
- Да постигне реален напредък в електронното правосъдие като средство за подобряване на ефикасността, прозрачността и последователността на съдебния процес в краткосрочен до средносрочен план, както и в дългосрочна перспектива.

### 4. *Корупция*

Борбата с корупцията изисква продължителни и последователни усилия за превенция, но и за наказателното преследване на нарушенията и демонстриране на това, че извършването на престъпления води до санкции. В тази област България следва:

- Да повери на една-единствена институция задачата да координира борбата с корупцията, да подпомага и координира усилията в различните сектори.
- Да прегледа и актуализира националната стратегия за борба с корупцията след консултация с организациите на гражданското общество със стандартен модел на публична администрация, в която действат вътрешни инспектори, отличаващи се с независимост, прозрачност и отчетност.
- Да предприеме стъпки за намаляване на риска от корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки, като ги направи по-прости и по-прозрачни.
- Да прегледа процедурите във връзка с конфликта на интереси, за да гарантира тяхната ефективност и безпристрастност, както и надеждността на механизма за налагане на санкции.

### 5. *Организирана престъпност*

Успешното разследване и санкциониране на организираната престъпност винаги ще бъде най-ефективният начин за постигане на напредък, така че напредъкът по емблематичните дела продължава да бъде от изключително значение. В тази област България следва:

- Да изготви и изпълнява план за действие, като се опира на дългоочаквания независим и всеобхватен анализ на провалилите се дела, с график на конкретни мерки, които да обхванат всички аспекти и всички етапи на правоохранението и съдебната система.
- Да се занимае конкретно с проблема с високопоставените подсъдими, които се укриват преди произнасяне на окончателното съдебно решение, като ясно определи кой носи отговорността в случай на нередности.
- Да изготви ясна политика, която урежда отношенията на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) с органи, занимаващи се с организираната престъпност в други държави членки, като определи специфични оперативни процедури с тези органи, за да гарантира, че сътрудничеството се поддържа и подобрява.
- Да предвиди, че специализираният съд за организираната престъпност и прокуратурата към него могат да се концентрират върху знакови дела.
- Да осигури необходимото сътрудничество между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и компетентните правоохранителни органи. Да извърши независима оценка на новия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество и неговото въздействието до лятото на 2014 г.