

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.3.2010
COM(2010)112 окончателен

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

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

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

Настоящият доклад е междинен и съдържа техническа актуализация на съществените промени, настъпили в България през последните шест месеца по МСП. В него не се съдържа оценка на постигнатия напредък.

Последният доклад за напредъка, приет от Комисията на 22 юли 2009 г., и съдържащите се в него препоръки продължават да бъдат отправната точка за оценката на постигнатия по показателите напредък и за определяне на оставащите предизвикателства. Комисията ще представи следващата си оценка през лятото на 2010 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ: СЪЩЕСТВУВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ

През последните шест месеца България предприе няколко конкретни предложения за реформа, които отговарят на препоръки, отправени от Комисията. В момента се провежда парламентарно обсъждане по частично преразглеждане на Наказателно-процесуалния кодекс, продължава работата по съществена реформа на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, и по преразглеждане на Закона за предотвратяване на конфликт на интереси. Също така България реши да укрепи структурите за съдебно преследване в борбата срещу тежките престъпления, като разшири използването на съвместни екипи за разследване, за да обхване някои приоритетни случаи, свързани с корупция на високо равнище и организирана престъпност. Освен това България предприе структурна реформа на Националната агенция за приходите и агенция „Митници“ и започна работа по всеобхватна стратегия за борба срещу корупцията и организираната престъпност.

Същевременно Инспекторатът към Висшия съдебен съвет продължи да отбелязва добри резултати при осъществяване на проверки, а Висшият съдебен съвет (ВСС) продължи да следи хода на дела от широк обществен интерес.

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

При все това остават малобройни резултатите, постигнати от съдебната власт по дела, свързани с корупция на високо равнище и организирана престъпност, а през януари 2010 г. имаше нов случай на улично убийство. Все още е необходимо цялостно разследване на твърденията за сериозна корупция, свързани с назначения на високи постове в съдебната система и засягащи членове на ВСС. Преди следващата оценка е необходимо да се предприемат по-бързи и по-всеобхватни административни действия във връзка с опасенията на Комисията относно нередности, конфликт на интереси и измами при усвояване на средства от фондовете на ЕС.

3. ПЕРСПЕКТИВИ

През последните шест месеца България предприе редица важни инициативи, които показват желание за реформа.

Тези усилия са похвални. Въпреки че тяхната стойност може да се оцени единствено с оглед на ефективния им принос към борбата срещу корупцията и организираната престъпност, след като бъдат осъществени, неотдавнашните усилия на България доказват все по-голямо признаване на необходимостта от задълбочени и широкообхватни реформи.

За да постигне значим брой практически и измерими резултати, България следва да засили още повече своите усилия за реформа. Реформите, препоръчани от Комисията през юли 2009 г., следва да се превърнат в национален приоритет и е необходимо те да бъдат предприети в повече области, за да бъде осъществена задълбочена реформа на съдебната система.

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

4. ТЕХНИЧЕСКА АКТУАЛИЗАЦИЯ ПО ПОКАЗАТЕЛИ

4.1. 1-ви показател: Приемане на изменения в Конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ВСС) продължи да отбелязва добри резултати при осъществяване на проверки. Инспекторатът извърши планови проверки на цялата съдебна система на България с изключение на гражданските дела в Софийския апелативен район. Въпреки че препоръките на Инспектората към съдилищата и прокурорските служби не са били последователно прилагани във всички случаи, Инспекторатът докладва, че като цяло проверките са имали видим превантивен ефект сред магистратите.

Новосъздадената съвместна работна група на ВСС и Инспектората следва да допринесе за уеднаквяването на дисциплинарната практика и да подпомага целевото планиране на проверките и прилагането на техните резултати от страна на ВСС при процедурите за атестиране и назначаване. Сегашната практика показва, че налаганите от ВСС санкции често са леки. Също така някои дела са били прекратени поради изтичане на давностния срок.

4.2. 2-ри показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов Закон за съдебната власт и на нов Граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза

В отговор на препоръките на Комисията правителството внесе някои изменения в Наказателно-процесуалния кодекс с оглед да се подобри ефикасността и прозрачността на съдебния процес. Дебатът в Народното събрание до този момент показва, че не всички изменения срещат подкрепа².

Проектоизмененията в Наказателния кодекс, предложени от правителството, целят да направят по-строги наказанията за такива престъпления като убийство, отвличане и кредитни измами.

България оценява положително инструмента за решаване на дела със споразумение, който доведе до по-голяма съдебна ефективност. От друга страна, използването на съкратеното съдебно следствие доведе до неоправдана снизходителност в дела, където обвинението бе напълно подкрепено от доказателства. В резултат на оценката българските органи обмислят възможността за някои тежки престъпления да не може да се прилага съкратеното съдебно следствие и да се опитат да ограничат възможността съдът да издава присъди под определения минимум³.

Не бе докладван напредък относно процедурите за приемане на новия проект на Закона за нормативните актове, с който да се въведат ясни правила за прозрачност и публичен дебат и да се кодифицират различните фази на законодателния процес.

4.3. 3-ти показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценка на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година

Атестирането на магистратите продължи да бъде обект на критики, тъй като повечето магистрати получават най-високите оценки. В отговор на отправена от Комисията препоръка ВСС прие наредба, с която да се увеличи

² С измененията се разширява допустимостта на доказателства в съда и се намаляват формалностите в съдебното производство. Сред допустимите в съда доказателства се включват показания от полицейски служители, официални документи, предоставени от OLAF (Европейската служба за борба с измамите), и разузнавателни сведения, събрани чрез специални разузнавателни средства преди официалното откриване на досъдебната фаза. Другите изменения обхващат опростени процедури за регистриране на предявяване на обвинение, възможност за назначаване на защитник на обвиняемия чрез съдебно решение, улесняване на прехвърлянето на дела между съдебните райони и право на прокуратурата да обжалва връщането на дела от съда. На второ четене на 4 март Народното събрание отхвърли въвеждането на възможност разследващите полицейски служители да дават показания в съда и отложи обсъждането на възможността за назначаване на защитник на обвиняемия чрез съдебно решение.

³ Съгласно предложените проектоизменения на Наказателно-процесуалния кодекс съкратено съдебно следствие вече не се допуска при умишлено причиняване на смърт или когато деянието е извършено в пияно състояние или след употреба на наркотични вещества, за престъпления, извършени от или срещу съдия, прокурор или разследващ орган, както и за отвличане, трафик на хора, трафик на наркотични вещества или производство или държане на наркотични вещества.

справедливостта и обективността при годишното атестиране на магистрати⁴. Висшият съдебен съвет продължи да следи хода на дела от широк обществен интерес по отношение на бързината на тяхното разглеждане в съдебната фаза. От петдесет такива дела за девет бе докладвано, че е издадена присъда⁵. За някои дела ВСС откри причини за забавянето и издаде допълнителни препоръки. Въпреки това прекаленото забавяне по някои важни дела продължи⁶.

През втората половина на 2009 г. обществено достояние станаха твърдения за търговия с влияние и корупция във връзка с назначаване на висши магистрати, засягащи членове на ВСС. В отговор на твърденията ВСС започна официални дисциплинарни производства срещу редица магистрати. Двама от членовете на ВСС се оттеглиха под обществен натиск и се завърнаха в съдийската система. Преди това ВСС заяви, че и двамата са нарушили етичния кодекс на магистратите, и поиска тяхното оттегляне. Според твърдения липсата на правно основание е попречила на ВСС да предприеме дисциплинарни мерки срещу тях. В отговор министърът на правосъдието представи предложение за изменение на Закона за съдебната власт, с което се цели засилване на дисциплинарната отговорност на членовете на Висшия съдебен съвет⁷.

От най-малко тридесет магистрати, за които се твърдеше, че са замесени, седемнадесет магистрати подадоха оставка поради твърдения за търговия с влияние в този случай. Бе докладвано, че са започнати дисциплинарни производства срещу всички магистрати, за които се подозира че са замесени в търговия с влияние и които са кандидатствали за административни постове, без значение дали са били назначени или не. До този момент дисциплинарните производства на ВСС са довели до седем понижения. Тъй като прокуратурата не откри наказателно производство срещу нито един от засегнатите магистрати, твърденията не можаха да бъдат проверени по същество.

След няколко обществени сигнала ВСС започна разследване за нередности в окръжен съд. Докладът от разследването, приет от ВСС през февруари, разкри редица сериозни пропуски в управлението на съда⁸. Предстоят дисциплинарни и правни последващи действия в резултат от разкритията.

⁴ Основните промени включват прехвърляне на отговорността за атестиране на висши магистрати към централната атестационна комисия към Висшия съдебен съвет, създаването на две подкомисии за съдии и прокурори, изискването за проверка на 15 произволно избрани дела на кандидата за атестиране. Освен това при атестирането ще бъдат отчитани разкрития на Инспектората и евентуални санкции.

⁵ Осем от деветте присъди бяха издадени през първата половина на 2009 г., а последната – през юли 2009 г. Не бе докладвано относно размера на наказанията, нито дали присъдите са били приведени в сила.

⁶ Например в едно от делата бяха установени следните причини за многократно забавяне: неявяване на обвиняемия (три пъти), отсъствие на обвиняемия поради болест и неявяване на свидетели (два пъти).

⁷ Според проектозакона на членове на ВСС, които накърняват престижа на съдебната власт, може да бъде забранено за постоянно да заемат постове в съдебната система.

⁸ Докладът потвърждава твърденията срещу председателя на съда относно конфликт на интереси и нередности в системата за произволно разпределяне на делата.

Европейският съд за правата на човека разкритикува липсата на отчетност на Главния прокурор⁹. В решението на Съда се призовава България да въведе подходящи принципи за взаимозависимост и взаимоограничаване между отделните институциите в съдебната система.

4.4. 4-ти показател: Провеждане и докладване за професионални и безпристрастни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица

В отговор на препоръки от Комисията България сформира пет допълнителни постоянни съвместни екипа за разглеждане на ключови дела, свързани с организираната престъпност (вж. 6-ти показател). На тези екипи бе възложено пилотно и разследването по твърдения за измама и небрежност при изпълнение на служебните задължения срещу трима бивши министри и двама народни представители. До началото на март се отбелязват общо шест предявени обвинения, в т.ч. срещу двама бивши министри, двама членове на Народното събрание и един бивш директор на държавна агенция.

България укрепи капацитета на съвместния екип за разследване за противодействие на злоупотребата със средства от фондовете на ЕС. България докладва, че от общо 125 дела, разследвани от екипа през 2009 г., 108 случая са били предадени на съда.

В отговор на отправени от Комисията препоръки България подготви изменения в Закона за предотвратяване на конфликт на интереси с цел създаване на комисия, натоварена с прилагането на закона под надзора на Народното събрание. Очаква се създаването на специализирана комисия да разшири ограничения обхват на прилагане на Закона за конфликт на интереси в други области, да подобри неговото съблюдаване и да увеличи ефективността му посредством налагането на санкции или конфискуване на имущество.

Към момента се разследват няколко случая на корупция на високо равнище. Неотдавна бяха повдигнати седем обвинения, но в две важни дела за измама, които се разглеждат от съда, все още има сериозни забавяния. От юли 2009 г. не е докладвано за присъди по дела за корупция на високо равнище.

Продължава да се отчита недостатъчен контрол на административно равнище за предотвратяване на нередности и откриване на административни нарушения. В много случаи сигналите са достигнали до съдебните органи, преди да бъдат извършени предварителни административни проверки. Същевременно органите за административен контрол не са достатъчно инициативни при установяването на рискове и определянето, поради естеството на заемания пост, на възможни случаи на измама и корупция. В Националната агенция за приходите и агенция „Митници“ бяха стартирани реформи, които следва да доведат до по-голяма отчетност и ефективност.

Докладвано бе, че прилагането на Закона за предотвратяване на конфликт на интереси е довело до установяването на четиридесет и седем случая на нередности от средата на 2009 г. Въпреки това публикуването на декларациите за имущество и доходи на високопоставени държавни служители, министри и

⁹ Дело Колеви срещу България (жалба № 1108/02), достъпно на: www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en.

народни представители, поместени на специален интернет сайт на Сметната палата, не се актуализира систематично, нито пък се докладва за някакви последващи действия от страна на контролните органи, натоварени с проверката на декларациите. Освен това от декември 2009 г. не е съобщавано за последващи действия на специалната парламентарна комисия във връзка с твърдения за конфликт на интереси сред висшестоящи държавни служители и народни представители.

4.5. 5-ти показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление

На 18 ноември 2009 г. Министерският съвет прие амбициозна стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, която ще бъде прилагана в целия публичен сектор с помощта на план за действие и с чуждестранна подкрепа.

България следва да засили административните усилия за предотвратяване на нередности в областта на обществените поръчки и да предприеме последващи действия относно опасения, свързани с усвояването на средства от фондовете на ЕС. Ще бъде важно резултатите от парламентарната дискусия относно измененията на Закона за обществените поръчки да гарантират ефективна защита срещу измами и корупция в областта на обществените поръчки¹⁰.

4.6. 6-ти показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области

В отговор на отправена от Комисията препоръка България сформира пет постоянни съвместни екипа за разследване под ръководството на Върховната касационна прокуратура. Тези екипи се ръководят от прокурори и включват разследващи полицейски служители, разследващи магистрати и представители на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), като последната по-специално събира разузнавателни сведения от финансов характер. Петте екипа ще съсредоточат своето внимание основно върху разследването на тежки случаи, свързани с организираната престъпност¹¹.

В отговор на друга препоръка от Комисията България възнамерява значително да укрепи законодателството относно конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност, както и мандата на Комисията по установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД). Промените включват по-конкретно: разширяване на определението на „свързани лица“, чието

¹⁰ Съгласно някои предложения за изменение на Закона за обществените поръчки незаконосъобразните публични търгове вече няма да бъдат анулирани, а възлагащият орган ще подлежи на глоба от 2 % от стойността на договора.

¹¹ От средата на 2009 г. България ограничи правомощията на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Въпреки че представители на ДАНС участват в наскоро сформирани съвместни екипи, отговорността за разследване на случаи на организирана престъпност бе отново поета от Министерството на вътрешните работи. От друга страна се съобщава, че ДАНС ще продължи да отговаря за събирането на разузнавателни сведения относно корупция на високо равнище. Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС) бе прехвърлен от Министерство на финансите обратно към Министерство на вътрешните работи.

имущество може да бъде конфискувано, даване на правото на КУИППД да действа служебно, като оценява имуществото въз основа на пазарната стойност, както и промяна по отношение на страните, върху които пада доказателствената тежест, когато има подозрения за незаконно придобиване на имущество. Правните промени се съсредоточават върху конфискуване от гражданските съдилища, което ще бъде независимо от дадено решение по наказателно дело, но ще се обуславя от редица други елементи като например конкретно криминално минало. Очаква се след обществено допитване проектът да бъде внесен в Народното събрание през март.

От средата на 2009 г. България извърши редица арести и предприе разследвания във връзка с организирани престъпни групи.

През същия период бяха повдигнати две обвинения по важни дела, едно за убийство и за сформирание на организирана престъпна група и едно – за избягване на данъци. Във втория случай бе замразено значително имущество¹².

На 5 януари 2010 г. в София бе убит евентуален свидетел по важно дело, свързано с организираната престъпност. Като цяло разглежданите от съда дела за организирана престъпност отбелязват слаб напредък от средата на 2009 г. и за същия период не е докладвано за издадени присъди.

България разглежда възможността за укрепване на правната защита срещу изпирането на пари чрез изменения в Закона за нотариусите и нотариалната дейност, с които ще се забрани заплащане в брой при прехвърляне на собственост на недвижими имоти. Понастоящем измененията се разискват в Народното събрание.

¹²

България докладва за общо 29 повдигнати обвинения във връзка с организираната престъпност от средата на 2009 г.