

---

Публикуван на: 24-07-2009

Източник: [Портал Европа](#)

---



**Портал ЕВРОПА ви представя експертни становища и коментари на препоръките, които се съдържат в Годишния доклад на Европейската комисия за изпълнението на Механизма за сътрудничество и оценка в областите правосъдие и вътрешни работи.**

Докладът бе обнародван на 22 юли 2009 г., а ден по-късно Европейският институт организира специална пресконференция за неговия експертен прочит. В брифинга участваха експертите от Европейския институт Юлиана Николова и Надя Димитрова, говорителят на Съюза на съдиите в България Нели Куцкова – която е и съдия в Софийския апелативен съд, както и Калин Калпакчиев – наказателен съдия в Софийския апелативен съд и преподавател на настоящия випуск от младши съдии в Националния институт на правосъдието.

Вижте целия доклад [тук](#).

Вижте резюме на доклада [тук](#).

Вижте резюме от пресконференцията [тук](#).

Тук ви представяме синтез на коментарите, изготвени от Нели Куцкова и Надя Димитрова. Г-жа Куцкова се спира върху препоръките за повишаване на ефективността на правосъдието, а г-жа Димитрова – върху тези за организираната престъпност и борбата с корупцията.

□ □□□□

□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□□□□

□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

### **Относно препоръките за повишаване ефективността на правосъдието**

Активно да се констатира и анализират случаи на неединно прилагане на закона и да се стимулира издаването на повече тълкувателни решения на Върховния съд:

Съдиите единодушно подкрепят приемането на тълкувателни решения, тъй като в резултат от

---

честите промени в законодателството, водещи и до вътрешна несъгласуваност на нормативните актове, често съдебната практика е противоречива, което води до увреждане на правата на гражданите и правна несигурност. Проблем при издаването на тълкувателни решения е, че за да се стигне до там, е необходимо до върховните съдилища да са достигнали голям брой съдебни актове от по-долните съдебни инстанции, от които се вижда, че е налице различна съдебна практика. Върховните съдилища нямат право да издават предварителни указания за тълкуване на законите. Този проблем може да бъде преодолян чрез по-интензивно обучение на съдиите от различните нива на съдебната система и съвместни обсъждания на новото законодателство с представители на законодателя и университетски преподаватели.

Спешно да се продължи работата по концепцията за цялостно преработване на НК:

Съдиите подкрепят идеята за въвеждане на разграничение между нарушения, простъпки, леки престъпления и по-тежки престъпления, както и въвеждане на диференцирани процедури за разглеждането им. Това би довело до ускорено разглеждане на дела за правонарушения с по-ниска степен на обществена опасност и би осигурило по-добри възможности за задълбочено и ефективно разглеждане на делата за сериозни престъпления.

Много е важно и да се направи цялостен преглед на наказанията и да се утвърди единна и синхронизирана санкционна политика. През годините в НК са внасяни промени за отделни престъпления, включително и в частта относно санкциите, поради което се наблюдават случаи, че за по-леки престъпления наказанието е по-тежко, а за по-тежки престъпления – по леко.

Да се обсъди възможността за цялостна реформа на НПК, за да се опростят наказателните производства и да се намали прекомерният формализъм:

Според голямата част от наказателните съдии, цялостна реформа на НПК не е необходима. Определено има неща, които могат да се усъвършенстват и това трябва да бъде направено.

Следва да се направи задълбочен анализ и разграничение на причините, водещи до неефективност на наказателния процес – доколко те се дължат на законодателни несъвършенства, доколко на некомпетентност на правоприлагащите органи и доколко на злоупотреба с процесуални права от страните в процеса. Следва да се вземе предвид обстоятелството, че сега действащият НПК е съобразен със съвременните европейски стандарти и е получил положителна оценка и от т.н. „Венецианска комисия“. По начало промените в процесуалните закони следва да се правят изключително внимателно, тъй като процесът /бил той граждански или наказателен/ следва да бъде подчинен на една цялостна концепция и да е вътрешно хармоничен. Прибързани промени „на парче“ могат до доведат до непредвидими негативни последици.

Наказателните съдии считат, че проявяваният формализъм може да бъде преодолян не само със законодателни промени, а и чрез засилено начално и текущо обучение на всички правоприлагащи органи в наказателния процес – разследващи полиция, прокурори и съдии. В това отношение и практиката на ВКС по отношение на процесуалните нарушения би могла да бъде осъвременена.

---

Спешно да се изпълнят препоръките на практикуващите юристи, за да се подобри практиката по сегашния НПК:

Не ни е известно какви са точно препоръките и от кои „практикуващи юристи“ изхождат. Но е добре да се чуят мненията както на страните в процеса – прокурори и адвокати, така и на разследващите полицаи и следователите, а също и на съдиите от различните нива на съдилищата и от различни региони. Следва да се вземат предвид и констатациите на Инспектората към ВСС относно установените слабости в организацията на работа по наказателни дела.

Да се изпълнят всички препоръки на ВСС във връзка със забавянето на важни наказателни дела и системно да се разширява мониторингът, за да обхване всички значими дела:

Съдиите считат, че всяко наблюдение, когато то е компетентно и добронамерено, действа дисциплиниращо спрямо всички участници в процеса, води до прозрачност в правораздаването и е добра основа за повишаване на общественото доверие.

Да се осъществява мониторинг на използването и ефекта от ускорената процедура /по-малки наказания в замяна на признания/ и процедурата за признаване на вина за по-малко престъпление, за да се избегне съдебно преследване за по-голямо:

Тази препоръка до голяма степен е отразена в измененията на НПК, публикувани в ДВ брой 27/2009 г. Не следва обаче поради някои критикувани споразумения да се отрича полезността на този институт. Той се прилага в държавите с развита демокрация и беше активно препоръчван на България от европейските ни партньори. Прилагането на споразумението доведе до приключването на значителен брой наказателни дела и освобождаване на ресурс /човешки и на съдебни зали/ за по-бързо бързо приключване на по-тежки дела. Допълнителна полза от прилагане на споразумението е, че пострадалите и или наследниците на загиналите много по-бързо ще получат полагащото им се обезщетение, без да е необходимо да изчакват приключването на наказателния процес на три съдебни инстанции.

Преди да се предприемат каквито и да било действия за промяна в регламентацията на споразумението, следва да се направи анализ колко дела са приключени по тази процедура, в колко и в какви случаи съдът е отказал да одобри споразумение; какви са налаганите наказания при споразумение.

Да се контролира ефективното спазване от всички съдилища на изискването за публикуване на всички съдебни решения:

Без да разполагаме с точна информация, доколкото ни е известно това се прави в повечето съдилища. Съдиите са убедени, че съдебните актове следва да бъдат публикувани с мотивите, а не само като краен резултат /диспозитив/. Това води до по-голяма прозрачност на правосъдието и както много колеги се надяват – до убеждаване на гражданите в правилността на съдебните актове. Много от колегите са привърженици и на идеята да се прави звукозапис на съдебните

---

процеси. Опитът показва, че когато се прави запис, както страните, така и съдът са по-дисциплинирани, а гражданите се чувстват по-спокойни и проявяват по-голямо доверие към правораздаването.

Да се гарантира обективно оценяване на работата на всички магистрати и ВСС да преразгледа нареждането за правилата и критериите за назначаване:

По този въпрос Съюзът на съдиите многократно е изразявал становище &ndash; дори още при обсъждането и приемането на сега действащата Методика съдиите предвидиха нейната неефективност. И практиката показва, че прилагането на Методиката в никакъв случай не води до обективно оценяване.

ВСС да анализира и поправи противоречивата практика в дисциплинарните производства:

Смятаме, че препоръката е удачна. Подобен анализ е правен от неправителствени организации преди няколко години. Би било полезно да бъде анализирана тази практика след създаване на постоянно действащия ВСС и Инспектората към него. Още по-добре е, този анализ да стане достъпен и за всички съдии, прокурори, адвокати и граждани.

Да се извършат бързи и ефективни действия в отговор на препоръките и констатациите на Инспектората към ВСС:

Надяваме се, че след като Инспекторатът вече е натрупал известен практически опит, той би могъл да направи един обобщен анализ на своите констатации и да излезе с много полезни препоръки, с които да бъде запознат не само ВСС, а всички работещи в съдебната система &ndash; както съдии, прокурори и следователи, така и служителите в органите на съдебната власт. От друга страна, ние препоръчваме да се осигури и обучение на самите съдебни инспектори, тъй като промените в законодателството се отразяват и на тяхната работа.

### **По препоръките, отнасящи се до организираната престъпност и корупцията:**

Въпреки че те са адресирани най-вече към органите на изпълнителната власт и на прокуратурата, намираме, че следва да изразим и нашето отношение по една от тях, а именно &ndash; създаване на съвместни разследващи екипи. Практиката показва, че работата в специализирани екипи в досъдебното производство води до добри резултати. Съдиите обаче са скептични относно създаването на специализирани съдебни състави за разглеждане на дела за организирана престъпност и корупция на високите нива. Освен множество съображения, отнасящи се до националното правосъдие, като аргумент се изтъква и възприетото в Становище № 8 /2006 г./ на Консултативния съвет на европейските съдии /KCEC/ &bdquo;Ролята на съдиите в защита на върховенството на закона и човешките права в контекста на тероризма&rdquo;. Това становище на KCEC, което се отнася до тероризма &ndash; явление не по-малко опасно от корупцията и организираната престъпност, е изработено след анализ на практиките в държавите членки на СЕ. В него принципно се приема, че &bdquo;Ролята на съдията по делата, отнасящи се до терористичните актове, не трябва да се различава от ролята на съдията във връзка с други престъпления&rdquo;.

---

КСЕС препоръчва не специализиране на съдилищата, а специализирано обучение на съдиите.

□ □□□□

□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□□□□

□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

**И още относно препоръките, свързани с организираната престъпност и борбата с корупцията:**

Да се разработи интегрирана стратегия срещу организираната престъпност и корупцията:

Добра и необходима мярка, свързана и с необходимостта за изграждане на един действително интегриран сектор за сигурност в България. При разработването на стратегията трябва внимателно да се уточни кои структурни елементи и в каква роля /йерархическа или хоризонтално-оперативна/ трябва да се включат в интегрираната стратегия за борба срещу организираната престъпност и корупцията.

Ad hoc структурата на съвместните екипи за разследване на организираната престъпност да стане постоянна:

Да се подкрепи изискването за постоянни съвместни разследващи екипи за борба срещу организираната престъпност като се направи обаче преглед на недостатъците в сега действащите съвместни разследващи екипи за борба срещу финансовите измами с парите на ЕС, независимо от по-положителната оценка за тях. Това налага ревизия на функциите на ДАНС и МВР съответни структурни функционални промени в тези ведомства с цел избягване на дублиране, взаимно блокиране и противоположно надиграване помежду им.

Да се създадат специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи и дела, отнасящи се до организираната престъпност, като тези структури трябва да разполагат със съответната функционална и политическа независимост:

Този фокус върху висшия ешелон не бива обаче да бъде за сметка на функциониране на звената на прокуратурата и съдилищата в борбата им срещу престъпността на по-ниските етажи и в ежедневната престъпност. Отново се налага да се намери мярката между гарантирането на ненамесата в ежедневната оперативна работа на прокуратура и съда от една страна, и необходимостта от контрол върху и отчетност на прокуратурата пред обществото и законодателната власт в една парламентарна република- тук става актуален въпросът за промяната в начина по който се избира главният прокурор, продължителността на мандатите на председателите на ВКС и ВАС и др.

---

Да се насърчават дейните ex-officio разследвания на корупция, извършвани от всички административни органи с контролни функции:

Стимулирането на экс-официо разследвания на корупцията от административни органи с контролни функции предполага две неща: ненамеса в тяхната дейност от министъра/ председателя и неговия политически кабинет и същевременно санкции за пасивни вътрешно ведомствени контролни органи, които бездействат поради автоцензура или лични користни интереси.

Да се осигури ефективно прилагане на приетото наскоро законодателство за конфликт на интереси посредством изготвянето на насоки за прилагане и централна система за докладване:

Тази препоръка включва преглед и/или ревизия на закона за конфликта на интереси. Трябва да се преосмисли парламентарното измерение на борбата срещу конфликта на интереси.

На хоризонтално равнище да се осъществява мониторинг на ефекта от законодателството за борба с корупцията и организираната престъпност и да се направят законодателни изменения, ако е целесъобразно:

С интегрирането в ДАНС, Агенцията по финансово разузнаване загуби правото да извършва проверки на място по докладвани съмнителни финансови трансакции. Това е законодателен проблем, който трябва да намери бързо решение.

Да се подобри ефикасността на системата за замразяване/отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност:

Бързо приемане от Народното събрание на изменения и допълнения на Закона за конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност. Да се улеснят проверките по случаи на необяснимо забогатяване чрез законово изискване да бъдат регистрирани активни или пасивни кредити в данъчната декларация.

Да се увеличи капацитетът на Главния инспекторат и на инспекторатите към министерствата и агенциите, които да бъдат упълномощени да действат проактивно при идентифицирането и отстраняването на уязвими точки:

Да се укрепят 28-те регионални съвета за борба с корупцията в партньорство с гражданското общество:

Да се въведат по-добри административни разпоредби за защита на лицата, които подават сигнали за престъпления:

По тези три препоръки Европейският институт съветва читателите на Портал ЕВРОПА да се запознаят с резултатите от гражданския мониторинг върху ефективността на инспекторатите, изготвен през последните месеци под мотото „[Сигнализирам за нередност](#)“; В анализа, съставен на базата на резултатите от гражданския мониторинг, се

---

съдържат сходни изводи и препоръки.

Да се следи отблизо напредъкът в борбата с корупцията на централно и местно равнище посредством междуведомствената координационна група:

Въвеждане на практика за редовно запознаване на парламента и медиите с резултатите от работата на междуведомствената координационна група. Да се обсъди и обмисли и необходимостта от създаване на постоянно работеща междуинституционална структура.