

---

Публикуван на: 24-03-2006

Източник: [mediapool](#)

---



Експертът на Европейската комисия Сюзет Шустер, която бе и ръководител на партньорската проверка по Глава 24 "Правосъдие и вътрешни работи" в частта ѝ за правосъдието, заяви, че няма конкретно подобрение след предишната проверка през септември 2005 година.

Тогава в доклада на Европейската комисия бе отчетено, че изоставането на страната ни при изпълнението на ангажиментите по глава "Правосъдие и вътрешен ред" е критично.

Според Шустер Европейската комисия трябва да обмисли възможността да задейства предпазната клауза по сътрудничеството по криминални дела - мярка, която ще позволи на България да се присъедини навреме на 1 януари 2007 година, както е планирано, но ще постави под карантина неефикасната ѝ съдебна система, като не признава решенията ѝ, докато не се подобри. Това съобщи в четвъртък агенция Ройтерс, цитирана от БТА. Част от съдържанието на критичния доклад стана публично достояние, след като министърът по европейските въпроси го обсъди в сряда с членовете на Висшия съдебен съвет.

В същото време европейски дипломати, пожелали анонимност, коментираха пред Ройтерс, че мненията на експертите не означават непременно, че на България наистина ще бъде наложена предпазна клауза.

Докладът не е публичен документ и е само малка част от по-широкия процес на преценка на готовността на България за членство, заявил пред Ройтерс дипломат от страна членка на Европейския съюз в София.

"Тези доклади са важни, но не са последната дума", заявява друг неназован дипломат, цитиран от Ройтерс.

*Доклад на Сюзет Шустер*

Препоръки към Европейската комисия

Налагането на тази пред-пазна клауза би трябвало да позволи последващ мониторинг от страна на ЕК върху изпълнението на Стратегия-та за реформа на съдебната система.

Допълнителни причини за налагане на клаузата:

- различната практика на отделните съдилища в прилагането на законодателството;
- мащабът на недоверието на бъл-гарското население в тяхната собствена съдебна система (ако самите граждани из-питват толкова силно недо-верие към системата, защо трябва страните-членки да ѝ имат доверие);

---

- хаотичността на рефор-мата на съдебната система (обяснено и в частта относно промените в конституция-та);

- относително ниското тех-ническо качество на проек-тозаконите;

откритото фаворизиране при назначенията на съдиите е ясен знак за ниските професионални стандарти на вишестоящи магистрати.

- След партньорската проверка в областта на наказателния процес ЕК трябва да обсъди възможността за налагане предпазната клауза относно сътрудничеството по наказателни дела.

Обобщение на доклада

Няма конкретно подобрене/напредък след предиш-ната партньорска проверка (септември 2005г.). Предложените промени в конституцията - особено чл.130,т.6 - са обезпокоителни и показват състоянието на обърканост по отно-шение стратегията за съдебна реформа.

По отношение приложението на наскоро влезли в сила закони (за правната/държавната помощ, за пробацията, за частните изпълнители) се наблюдава известен напре-дък по изграждането на административен капацитет и вторичното законодателст-во, но като цяло всички тези закони все още не се прила-гат достатъчно. В същото време тези закони са влезли в сила, което означава, че на практика те не се прилагат въобще.

Министърът на правосъдието, или представител на Министерство на правосъдието, трябва да бъде отстранен от позицията си във Висшия съдебен съвет (ВСС).

Някои предложения за за-конодателни промени, особено Закона за съдебната власт са в правилната по-сока, но все още не са приети от Народното събрание, което означава, че са възможни промени в последния момент, които да влошат качеството на законопроекта.

(Новият) Административно-правен кодекс се нуждае от допълнителни промени след като нищо съществено не се е случило след послед-ната партньорска проверка. По тази причина е много ве-роятна, че проектът ще бъ-де приет на второ четене непроменен, което ще дове-де до приемането на закон, който е технически зле изготвен.

Има известна липса на информация относно (но-вия) Гражданско-процесуален кодекс. Експертът полу-чи единствено концептуален документ, въпреки че ѝ е било заявено, че законопро-ектът ще бъде завършен след една седмица.

#### Заклучение

Следните заключения от последната партньорска проверка остават в сила:

- Съдебната система не е организирана по начин, който ефективно пази независимостта на съдията, който решава дадено дело. Жела-ние за структурни промени в тази посока почти не се забелязва на най-високите равнища на съдебната система.

Висшият съдебен съвет изглежда фрагментиран на отделни части (съдии, прокурори, следо-ватели) и неспособен за един-на позиция, когато се касае за структурна реформа на съ-дебната система. Вътрешната организация на съдилищата е все още пре-комерно йерархична и съсредоточена върху позицията на председателите на съдили-щата.

- Структурите за предста-вителство на съдиите в съди-лицата са незначителни.

- В областта на законода-телството се наблюдава из-вестен напредък, независимо, че техническото качество на законопроектите понякога е разочароващо и със сигур-ност ще доведе до по-ната-тъшни проблеми в прилага-нето.

*Доклад на Й. Ритрае*

I. Резюме и основни изво-ди от доклада

1. Въпреки предишни оценки, че хармонизацията на българското законодателство с нормите на ЕС в тази област е приключила, в два аспекта са необходими допълнителни промени за пълно отчитане на първата и втората директива на Европейската общност за борба с прането на пари.

Необходимо е транспониране и на третата директива. За нея срокът е декември 2007 г.

2. България трябва също да обърне голямо внимание на ефективното прилагане на приетото законодателство. Резултатите в тази насока за-сега са слаби и следва да бъдат подобрени, като се обърне внимание в частност на следните моменти:

- откриване и докладване за съмнителни транзакции от страна на докладващите органи (извън банковия сектор);
- укрепване надзора върху докладващите органи (извън банковия сектор);
- правоприлагането и в частност съдебната система са "тясно място" (слабо звено) в системата за борба с прането на пари.

След 8 години борба с прането на пари няма нито един осъден, а сигналите, изпратени от бюро за финансово разузнаване до прокуратурата сякаш остават без последиствия;

- ефективно сътрудничество между всички звена, ангажирани в борбата срещу прането на пари (законодател; надзорни органи, бюро за финансово разузнаване, правоприлагащи органи); има усещане за напрежение между БФР и правоприлагащите органи, в частност прокуратурата;
- Корупция по високите етажи, организираната престъпност и значителният дял на сивата икономика значително снижават ефективността на системата за борба с прането на пари.

Бъдещото присъединяване към ЕС прави страна особено привлекателна за престъпниците. Има недостатъци в статистиката за престъпността.

## II. Препоръки от доклада

1. Да се подобри допълнително откриването и докладването за съмнителни транзакции от страна на докладващите органи.
2. Да се укрепи надзора върху докладващите органи.
3. Да се създаде доверие към работата правоприлагащите органи, в частност на прокуратурата, като се вземат конкретни и бързи мерки за промяна на съществуващото положение.
4. Да се подобри сътрудничеството между всички звена, ангажирани в борбата срещу прането на пари в България, както и сътрудничеството с други страни.
5. Да се води настойчива борба с корупцията (особено по високите етажи) и организираната престъпност.
6. Като следствие от горните препоръки, да се укрепят ресурсите на системата за борба с прането на пари и уменията на хората, които работят в нея.

### *Доклад на К. Янсен*

#### Препоръки по отношение на НСБОП

1. Експертът е останал с впечатление, че службата е с недостатъчен състав и е необходимо да се предвидят допълнителен брой служители.
2. НСБОП следва да се развива в посока на активна дейност по организиране, инициране и осъществяване на разследвания.
3. Като продължение на политиката за централизиране на отделните служби, работещи в областта на контрабандата в една дирекция, следва да се пристъпи към по-активно ангажиране и на митническата администрация.
4. Следва да се оптимизират отговорностите в рамките на граничния контрол и при необходимост

да се уве-личи числения състав.

5. Следва да се анализира евентуален "нарко-туризъм"

6. Експертът оценява ка-то неприемлив подхода да се разследват отделни прес-търпления, извършени от членове на организирана престъпна група, вместо да се разследва самата органи-зирана престъпна група. Ек-спертът счита, че ползвани-ят подход следва да е субсидиарен само в случаи, когато разследване на организира-ната престъпна група не е до-вело до резултат. В този сми-съл са необходими промени в целевия подход.

7. Следва да се избягва фрагментираното разследва- не на отделните престъпле-ния, извършвани от органи-зирани престъпни групи, доколкото това затруднява провеждането на цялостно разследване на дейността на дадена организирана прес-търпна група.

8. Препоръчва се НСБОП да бъде воде-ща при разследване-то на "поръчкови убийства" или поне да бъде ангажирана с подобни случаи.

9. НСБОП следва да бъде по- активно ангажирана с раз-следването на трафика на наркотици и прането на па-ри.

10. В местата за лишаване от свобода не следва да се до-пуска използване на мобил-ни устройства за комуника-ция от задържаните и изле-жаваша присъда лица, като за целта следва да се монтира необходимата техника за ска-ниране при достъп, с оглед недопускане на възможност за нерегламентирано общу-ване.

11. Оценява се като абсолютно неприемливо допускането на изтичане на поли-цейска информация в Интернет, което по-казва наличие на тех-нически проблеми или на корупция.

Явлението следва да бъде пресечено приоритетно, до-колкото вреди и на междуна-родното полицейско сътруд-ничество.

#### *Препоръки във връзка с новия НПК*

1. Намаляването на броя на полицейските служители с разследващи функции от 10000 на 2000 следва да бъде обект на стриктно наблюде-ние (поради опасност от вло-шаване на резултатите).

2. Следва да се наблюдават и анализират практическите последствия от ограничава-нето до максимум 2 години на периода за разследване, доколкото е възможно да се получи ефект на амнистира-не в някои случаи на услож-нени разследвания на орга-низирана престъпна дей-ност.

3. Системата на разпределение на случаите за разслед-ване следва да бъде основана на случаен принцип, с оглед избягване на въз-можности за оказване на въз-действие при възлагането на разследване.

4. Като недостатък се оце-нява невъзможността разс-ледващия да бъде призова-ван и като свидетел в рам-ките на съдебния процес (каквато според експерта е успешната практика в много европейски държави).

5. Следва да се променят правилата по отношение на съхранението на конфиску-вани активи.

#### **Заклучение**

... В много области беше пояснено, че проектите са в подготвителен етап, току-що приложени или в процес на промяна, което ограничава възможността за оценка за полезността им при борбата с организираната престъп-ност. Например, новата структура на националната полиция изглежда модерна и ефикасна. Но дали това ще помогне за борбата с органи-зираната престъпност? В процеса на постигане на европейските стандарти за борба с организираната прес-търпност, много проекти на европейски добри практики бяха приложени или се прилагат, като например програмата за защита на свидетелите през 2005 г. Ефективността ѝ предстои да се докаже. Обаче само

селектирането на най-добрите проекти не може да гарантира, че постигнатите решения ще работят по подходящ начин. Например: идеята за база данни за разрешителни на легални оръжия е добър подход за контрол на пазара на законни оръжия. Нелегалните оръжия са проблемът при търговията с оръжия и при поръчковите убийства. Дискусията относно броя на поръчковите убийства не е важна. Проблем е простият факт, че тези убийства се случват от години. Дестабилизирането на обществения морал, включително на полицията, е дори по-голям проблем, който трябва да бъде решаван и може да бъде решен само от България. Отношението към работа-та, отдадеността на работата определят успеха на борбата с организираната престъпност.

НСБОП има реактив-но, а не проактивно поведение. При много дискусии експертите казваха, че ще чакат сигнал.

Специално в областта на борбата с организираната престъпност, дори жертви-те не дават сигнали, защото се страхуват от последици-те. Да се чакат сигнали не е достатъчно добре, за да има успех. При срещите си с НСБОП експертът очаква-ше много повече отдаденост и ентусиазъм към новите подходи за борба с организираната престъпност, кои-то се предлагат от новия НПК и Закона за МВР. По-някога събеседниците не изглеждаха убедени. Цитат: "ЕС искаше да направим това" -или дори имаше несъгласия с позицията на ЕС.

Същевременно НСБОП също така показваха, че могат да работят с модерни правозащитни средства. Те бяха способни да идентифицират голям брой организирани престъпни групи и да-же още по-голям брой членове на организирани престъпни групи. Тази събрана информация трябва да доведе до прозрачна и солидна дейност по определяне на целите, която може да бъде оценена и приспособена. По мнение на експерта, това не е случаят в България. Определянето на броя няма да свърши работа. Експертът очакваше събеседниците му да го убедят, че те работят в правилната посока и ще дават принос в общността на правозащитните органи на ЕС.

Срещата по киберпрестъпността и Института по криминалистика беше много-по-добра и доказа, че е възможен различен подход. Подобряващите се резултати на НСБОП по отношение на подкрепата и сътрудничеството с международната общност на правозащитните органи са окуражаващи.

*Докладва М. Ласесен*

Препоръки за предприемане на мерки за борба с корупцията

- Въвеждането на принципи и индикатори за прилагането на Стратегията за противодействие на корупцията и програмата към нея; необходимо е индикаторите да бъдат обективно оценени.

- Предприемане на мерки за по-добрата отчетност на висшите служители по прилагането на стратегическата рамка, чрез въвеждането на оценка на представените резултати.

- По-усилено въвеждане на Гражданското общество в прилагането на гореспоменатите антикорупционни документи.

- Спешно укрепване административния капацитет на Секретариата на Комисията за противодействие на корупцията и провеждане на антикорупционно обучение на служителите в не-го.

- Поддържане на регистри с декларации за конфликт на интереси на членовете на Парламента и осигуряване на пълен и непрепятствен достъп на гражданите до тях.

Увеличаване на глобалите, дължими за неспазване на закононовите изисквания за деклариране на собственост по Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни

длъжности.

- Да бъдат задължени органите на данъчната администрация да проверяват верността на декларациите за имотно състояние, или поне организирането на подходящи по брой проверки. Активизиране на дейността на прокуратурата за разследване на случаи на корупция "по високите етажи на властта", чрез специализираното звено за борба с корупцията към Главна прокуратура.
- В този контекст е необходимо Главна прокуратура да използва наличните законови механизми за сваляне на имунитета на заподозрени членове на парламента.
- Ревизиране на нормите, засягащи имунитета на депутатите, като се предвиди възможността за директна отговорност за обвинения, свързани с корупция.
- Подробно изследване на сивия сектор и връзката между политическите партии и политическите фондации, с цел предотвратяване на незаконно финансиране на политическите партии.
- Министерство на здравеопазването е необходимо да подобри изследването на проблема, свързан с конфликт на интереси в съответния сектор и да въведе задължението за деклариране на евентуален конфликт на интереси. Декларациите трябва да се включат в публичен регистър.
- Агенцията за обществени поръчки трябва да увеличи усилията си да информира за механизма за контрол и разглеждане на оплаквания.

*Доклад на П. Ръдъл*

Корупция в правозащитните органи

1. Препоръчва се установяване на определени количествени цели за задържането и конфискуването на контрабанда, фалшиви паспорти, незаконни имигранти и т.н., за всеки отделен служител на реда.
  - отнася се както за ръководни длъжности така и за персонала. Това би довело до насърчаване на служителите на реда в митниците и полицията към постигане на по-високи резултати. Също така е необходимо увеличаване на заплануваните цели там, където трафикът на хора и стоки се увеличава. За неизпълнението на заплануваните цели би следвало да се търси обяснения.
2. Управление на риска на две нива:
  - Общ риск - да се определи общият риск за 2007 г. и да се изработят стратегии за намаляването му.
  - Риск на работно ниво - да се определят и оценят всички значителни рискове, свързани с дейностите, предвидени за 2006 г. и да се осигури прилагането на съответните стратегии за намаляването му. Необходимо е разделянето на всяка година на три периода и отчитането на резултатите от тях.Препоръчва се изграждането на система за предоставяне на редовна информация за напредъка в областта.
3. Управление на представянето на персонала. Препоръчва се установяването на система за определяне на успеваемостта в работата на персонала. Тя следва да съдържа:
  - Основните резултати, които всеки служител трябва да покаже през годината.
  - Основните количествени и качествени цели, които трябва да постигне всеки служител.
  - Нужно е резултатите бъдат оценявани на текущи проверки и неизпълнението на целите да се разглежда своевременно всеки етап.
  - Мерки, които всеки служител трябва да вземе осъществяването на основните резултати.

---

4. Предлага се установяването на парична система за награждаване за стимулиране на активността при конфискация на контрабанда.

5. Друго предложение от доклада е разпространяването на практиката за предлагане на услуги "на едно гише", която да улесни (и, едновременно с това да подобри ефикасността на граничния контрол.

6. Препоръчва се обсъждането с транспортните компании на въвеждане на предварително известие (манифест) за превозваните товари, което ще даде възможност на граничните служби да изготвят необходимия анализ на риска по отношение на стоката и на самата транспортна компания, както и да вземат мерки по отношение на подозрителните доставки, включително съгласувано с по-лицейските служби.

7. Наличието на само един начин за заплащане - в пари в брой се оценява като лоша практика, която създава риск от злоупотреби и представлява неудобство за преминаващите граници, което се отнася до безопасността. Препоръчва се обсъждането на алтернативни методи за заплащане като кредитни карти, предварително заплащане, ваучери и др. начини, които да улесняват големите оператори, пренасящи всеки път сходни стоки.

8. По отношение на кутиите за оплаквания е заявено, че те не изпълняват предназначението си, тъй като клиентите рядко ги използват, смятайки, че оплакването им не би било разгледано сериозно. Препоръчва се намирането на нови методи за получаване на информация от клиентите за работата на митниците, например възприемането на предложенията на независими компании с опит в областта.

*Доклад на А. Казули*

Препоръки по отношение на прилагане на законодателството

1. Следва да бъде решен въпросът с осигуряване на подходяща сграда или помещения на Комисията за защита на личните данни, със заделяне на необходимите бюджетни средства.

2. Експертът счита, че статута на КЗЛД като второстепенен разпоредител с бюджетни средства не съответства на изискването за независимост и функциите на Комисията в т.ч. и на контрол по отношение на администрацията, вкл. и правителството.

3. Комисията следва да бъде кадрово обезпечена във възможно най-кратък срок.

4. Следва да се работи по посока на повишаване на обществената информираност в областта на защита на личните данни. (липсата ѝ е причина за малкия брой жалби, постъпващи в комисията към момента).

5. Процесът на регистрация и подаване на заявления следва да бъде подобрен, чрез въвеждане на on-line регистър на администраторите на лични данни и въвеждане на възможности за ускорено търсене. Следва да бъде изяснено преминаването към нова система на подаване на заявления.

6. КЗЛД следва да изясни своите правомощия по извършване на предварителна проверка в съответствие с директива 95/46.

7. Следва да се подобри контролната дейност на КЗЛД и да бъдат подготвени и изпълняване месечните планове за проверки и следва да бъдат разработени инструкции по чл. 12 ал. 6 от Закона за констатиране на законови нарушения

8. Сътрудничеството между администраторите на лични данни следва да залегне в Етичния кодекс в съответствие с директива 95/46.

*Доклад на Екерхарт Ваке*



---

Граничен контрол

1. Стратегии и планиране:

Стратегиите, приемани от Министерски съвет, са твърде закъснели с оглед на подготовката за членство и преждевременни с оглед на подготовката за пълното прилагане на Шенген.

Няма цялостна стратегия за прилагане на Стратегията за интегрирано управление на границите и само една от мерките от Стратегията е из-пълнена (стр. 3; стр. 5);

Направените презентации относно оценката на риска и борбата с корупцията са твърде теоретични, концент-рирани по-скоро върху въпроса "какво може да се направи" отколкото върху по-важния въпрос "как може да се направи".

2. Инфраструктура: Има спешна необходимост от до-пълнително оборудване, осо-бено от високопроходими ав-томобили и термографски камери. Финансовите ресур-си за гранична полиция изг-леждат недостатъчни, и се разчита единствено на средст-ва по програма ФАР (стр. 3; стр.5).

*Докладва ТиборГампе*

Управление на границите

1. Стратегия и организа-ционна структура: Необхо-димо е приемането на вторично законодателство за изпълнение на Стратегията за интегрирано управление на границите (относно съз-даването на съвместни гру-пи, съвместни операции и др.).

2. Инфраструктура:

Не-обходимо е създаването на общи гранични пунктове с Румъния и Гърция, там където е възмож-но, с цел да се избег-не ненужното дубли-ране на финансови средства за създаване на изцяло нови гранични пунктове.

3. Вътрешна координация:

Препоръчва се постигането на споразумение между всич-ки отговорни институции за граничен контрол относно: процедурите за проверка; местоизвършване на проце-дурите, определяне на места за престой на пътници и пре-возни средства, сътрудни-чество между органите, опе-риращи на граничните пунк-тове, правила за предотвра-тяване на злополуки.

4. Международно сътруд-ничество:

Препоръчва се ор-ганизирането на проучвател-ни посещения в държави, ко-ито имат общи гранични пунктове: Унгария, Австрия, Словакия, Полша.

5. Процедури:

Т. нар. принцип "едно спиране", ек-спериментално прилаган на ГКПП "Капитан Андреево" следва да стане общ принцип за всички гранични пункто-ве, във възможно най-кра-тък срок.

*Докладва Киел Биорнберг*

Обобщение на препоръките:

- Министърът на правосъ-дието, или който и да е представител на Министерство на правосъдието, трябва да бъ-де отстранен от позицията си във Висшия съдебен съвет.
- Висшият съдебен съвет трябва да получи своя собст-вена администрация и бю-джет.
- Висшият съдебен съвет трябва да запази правомощи-ята си да изготвя и предлага бюджета на съдебната систе-ма пред Министерския съ-вет, поне докато министърът на правосъдието остава на каквато и да е позиция във Висшия съдебен съвет.

Всички (свободни) места за съдии, про-курори и следовате-ли следва да бъдат попълвани след пъ-лен и открит конкурс, на основата на техни-те качества, в съот-ветствие с официал-ните критерии.



---

- Настоящата голяма роля на председателите на съдилищата при предлагането на кандидати за съдии и прочее за свободните места трябва да бъде намалена.

В процеса на назначаване (на магистрати) трябва да се въведе пълна прозрачност.

- Настоящото предложение за промяна в конституцията относно даването на правомощия на министъра на право-съдието да организира квали-фикацията на магистратите трябва да бъде изоставено/от-хвърлено.

- Препоръчва се Висшият съдебен съвет да запази отговорността/правомощието за представяне на годишни док-лади пред Народното събра-ние за дейността на ВКС, ВАС и прокуратурата.

- Препоръчва се Висшият съдебен съвет да запази пра-вомощието единствен да отстранява председателите на върховните съдилища.

- Трябва да се изясни зако-нодателното определение на Националния институт по правосъдие като напълно не- зависим орган - неговата не- зависимост от министерство на правосъдието, от една страна, и връзката му с Вис-шия съдебен съвет, от друга страна.

- Инспекторатът (съдебни-те инспектори) към минис-терството на правосъдието трябва да бъде изваден от цен-тралната администрация на МП. Той трябва да бъде преместен във Висшия съдебен съвет и да работи директно под негов контрол.

- На съдиите трябва да бъде позволено да организират и създават професионални асоциации.

Прекаленият брой съдилища трябва да бъде намален, а натоварването, сградите, оборудването и пр. трябва да бъдат по-добре разпределени между съдилищата.

- Трябва да се обмисли въз-можността за ограничаване на възможностите за предс-тавяне на нови факти и дока-зателства при обжалване (на висша инстанция).

- Системата за случайно разпределение на делата трябва да се въведе изцяло в най-кратък срок.

Създаването на пълен и функциониращ регистър на земята, на основата на кадастрален план, трябва да бъде първостепе-нен приоритет.

- Председателите на съди-лищата трябва да бъдат за-дължени да предприемат действия при случаи на нару-шения/непристойно поведе-ние на съдии от съответния съд.