

Превод от английски език



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

**ГРУПА НА ДЪРЖАВИТЕ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА-GRECO
ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ I – ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ОТДЕЛ “ПРОБЛЕМИ НА ПРЕСТЪПНОСТТА”**

Страсбург, 17 май 2002 г.

Публикуван документ
Greco Eval I Rep (2001) 14E_Final

Първи кръг оценка

Доклад за оценка на България

**Приет от GRECO
на 9-тата пленарна среща
(Страсбург, 13-17 май 2002 г.)**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. България беше седемнадесетата членка на GRECO, която беше проучена през първия кръг на оценка. Групата за оценка на GRECO (наричана по-долу GET) беше в състав: г-жа Жанин Деневал, Министерство на правосъдието (Люксембург, експерт по въпросите на прокуратурата), г-н Шандор Душик, главен съветник, Министерство на вътрешните работи (Унгария, експерт по въпросите на полицията); и г-н Норберт Йансен, старши прокурор, прокуратура в гр. Клеве (Германия, експерт по политическите въпроси). Тази GET, придружена от член на Секретариата на Съвета на Европа, посети София от 18 до 21 септември 2001 г. Преди посещението българските власти предоставиха на експертите от GET изчерпателен отговор на въпросника за оценка (документ Greco Eval I (2001) 27) както и копия на съответното законодателство.
2. GET се среща със служители от следните български органи и институции: Министерство на правосъдието (заместник-министър, Дирекция “Международно правно сътрудничество и международна правна помощ”), Министерство на вътрешните работи (Национална служба за борба с организираната престъпност, Инспекторат на Националната служба за сигурност, служба “Международно сътрудничество”, отдел “Правен”), Бюро за финансово разузнаване, Главна прокуратура (следствен отдел, отдел за преследване на организираната престъпност и корупцията, Съвет по криминологични изследвания към Главна прокуратура), Министерство на финансите (Главна данъчна дирекция, Дирекция “Митници”), Специализирана следствена служба, Народно събрание (Правна комисия, Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, Правен отдел), Сметна палата.
3. Освен това, GET се среща с представители на Прозрачност без граници и Коалиция 2000.
4. Припомняме, че на Втората пленарна среща на GRECO (през декември 1999 г.) беше взето решение Първият кръг на оценка да се проведе между 1 януари 2000 г. и 31 декември 2001 г. и че, съгласно чл. 10.3 от Статута на GRECO, процедурата по оценка ще се основава на следните разпоредби:
 - Ръководен принцип 3 (наричан по-долу “РП 3”: органите отговорни за предотвратяване, разследване, преследване и наказване на корупционни престъпления: правен статут, правомощия, средства за събиране на доказателства, независимост и автономия);
 - Ръководен принцип 7 (наричан по-долу “РП 7”: специализирани лица или органи, отговарящи за борбата с корупцията, средства, с които разполагат);
 - Ръководен принцип 6 (наричан по-долу “РП 6”: имунитети от разследване, преследване и наказване за корупция).
5. След споменатите в параграфи 2 и 3 по-горе срещи, всеки от експертите на GET представи индивидуално в Секретариата своите наблюдения относно всеки съответен сектор и предложения за препоръки, въз основа на които беше изготвен настоящият доклад. Основната цел на този доклад е да направи оценка на мерките, приети от българските власти и тяхната ефективност, когато това е

възможно, за да се постигне съответствие с изискванията, произтичащи от РП 3, 6 и 7. На първо място докладът ще опише положението с корупцията в България, общата антикорупционна политика, институциите и органите, отговорни за борбата с нея-тяхното функциониране, структури, правомощия, професионализъм (expertise), средства и специализация, както и системата на имунитети. Втората част съдържа критичен анализ на описаното по-горе положение, оценявайки най-вече дали съществуващата в България система съответства напълно на ангажиментите, произтичащи от РП 3, 6 и 7. Накрая докладът включва списък с препоръки на GRECO към България, за да може тази страна да подобри степента си на съответствие с разглежданите Ръководни принципи.

II. ОБЩО ОПИСАНИЕ НА ПОЛОЖЕНИЕТО

6. Територията на България е 110.993 km². Броят на населението е приблизително 8 милиона, от които 85 процента са етнически българи. Другите етнически групи са: турци (9,7%), роми (3,4%) и др. България граничи по суша с Румъния, Федеративна Република Югославия, Бивша Югославска Република Македония, Гърция и Турция и има излаз на Черно море.
7. България е парламентарна република. Първите свободни избори се провеждат през 1991 г., а действащата Конституция е приета през месец юли същата година. В нея са залегнали всички основни принципи на съвременния конституционализъм. Конституцията предвижда многопартийна парламентарна система и свободни избори. Освен това, тя предвижда традиционното разделение между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Държавният глава-президентът, се избира пряко от народа за срок от пет години за не повече от два мандата. Народното събрание е еднокамарен парламент, състоящ се от 240 депутати, избирани за срок от четири години. Министър-председателят и правителството (Министерски съвет) се избират от Парламента, който по принцип има силна позиция, включително и пряк контрол над дейността на правителството.
8. От началото на 90-те България се възползва от програмите на Съвета на Европа за сътрудничество и подпомагане на укрепването на демократичните ценности (включително и антикорупционни) в държавната администрация и стана член на същата организация през 1992 г. България се стреми към европейска интеграция и кандидатства за членство в Европейския съюз. Същевременно България поддържа тесни отношения и интерес към източно-европейските страни и играе роля за стабилността на Балканите.
9. През 1996-97 г. България бе изправена пред тежка икономическа криза. Оттогава България постигна голям напредък по пътя към изграждането на пазарна икономика. Бизнес климатът през последните години се подобри. Но все още има нужда от по-развита нормативна рамка, например на лицензионните, данъчни и митнически режими.¹ Европейската Комисия счита, че България е

¹ GET беше уведомена след първото ѝ посещение, че през 2001 г. в Парламента са внесени 21 закона целящи облекчаването или премахването на различни регистрационни и лицензионни режими. Освен това през март 2002 г. правителството сформира междуведомствена група с цел подобряване на бизнес климата във връзка с

близо до установяване на функционираща пазарна икономика². Освен това реалният икономически растеж се ускори значително през последните години. Средният доход на глава от населението през 2000 г. е 24 процента от средния за ЕС. Нивото на безработица през 2001 г. е около 19 процента.

а. Явлението корупция и неговото възприемане в България

10. Корупцията е важен проблем в България. Има данни, че публичният сектор в голяма степен е засегнат от това явление. Органи като полицейските и митническите са често цитирани в тази връзка, но и други професии, най-често в публичния сектор, където служителите имат близки контакти с населението, се считат за най-корумпирани. Освен това, бюрократичният механизъм в България се описва по принцип като бавен и мерки като подкупа се използват често за ускоряване на бюрократичните процедури. Тази картина съответства на проучвания, проведени от различни неправителствени организации. Напоследък в медиите бяха отразени редица скандали, свързани с корупция и общественото стана по-чувствително към проблема: проучванията сочат, че населението счита, че корупцията е широко разпространена и общата търпимост към нея вероятно ще намалее.
11. В България има много неправителствени организации работещи по проблемите на корупцията. Част от тях са много активни в сферата на наблюдението и мониторинга. Най-известните сред тях са Прозрачност без граници и Коалиция 2000.
12. През 2000 г. *Коалиция 2000* прави оценка на положението с корупцията в България, според която нивото е доста стабилно или леко намаляващо. Оценката беше 6,6 (септември 2000 г.) при скала от 10 възможни точки, където 0 точки показват липса на корупция, а 10 най-високото възможно ниво на корупция. Според проучване на Коалиция 2000 корупцията се нарежда сред петте най-съществени проблема на българското общество (наред с безработицата, ниските доходи и престъпността по принцип).
13. През юни 1998 г. България беше оценена за първи път от *Прозрачност без граници* с 2.9 точки по скала от десет възможни, където 1 означава най-корумпирана, а 10 – най-малко корумпирана. България заема 66-то място сред 85 проучени страни, което сочи високо ниво на корупция. През 1999 г. Прозрачност без граници постави България на 63-то място сред 99 страни като оценката беше 3.3. През 2000 г. България зае 52-ро място сред 90 страни, включени в проучването на Прозрачност без граници, с оценка 3.5. През 2001 г. България е на 47-мо място (заедно с Хърватия и Чешката република) сред 91 страни с оценка 3.9.
14. Българските власти считат корупцията за сериозен проблем. Приети са различни пакети от мерки ("policy packages"). През 1998 г. българското правителство приема Единна национална стратегия за борба с престъпността, която съдържа същността на политиката на държавата за ефективна борба с престъпността по

лицензионните и регистрационни режими.

² Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България през 2001 г.

принцип и с корупцията в частност. Във връзка с корупцията са поставени следните цели:

- установяване на единна държавна политика за изпълнение функциите на държавата;
- създаване на система за административен контрол и санкции относно прилагането на закона и административните процедури;
- модернизиране на законодателната рамка и въвеждане на по-сериозна наказателна отговорност за всички форми на корупционни практики;
- установяване на ясни правила и стандарти за административните услуги;
- постигане на координация между мерките за борба с корупцията;
- въвеждане на регистър за финансовото и имуществено състояние на държавните служители.

15. В изпълнение на целите на Националната стратегия между 1998 г. и 2001 г. България реализира редица мерки. Усилията бяха конкретно насочени към присъединяване към международни антикорупционни инструменти (на Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и участие в мониторинга върху прилагане на тези инструменти. Освен това, България наблегна и на регионалното сътрудничество и приемането на законодателни мерки за прилагане на международните антикорупционни стандарти.
16. По време на посещението на GET предстоеше разглеждане от правителството на проекта на Национална стратегия за противодействие на корупцията³.
17. През последните години бяха приети различни закони във връзка с антикорупционните мерки и по-специално с уредбата на държавната администрация: Закон за администрацията, Закон за административното обслужване на физическите и юридически лица, Закон за държавния служител, Закон за съдебната власт, Закон за Министерството на вътрешните работи, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, Закон за държавния вътрешен финансов контрол, Закон за обществените поръчки, Закон за достъп до обществената информация, Закона за политическите партии, Закон за отбраната и въоръжените сили.
18. В допълнение към законодателството, регламентиращо функциите на служителите в публичния сектор, през последните години бяха изготвени и

³ На 1 Октомври 2001 г. (след посещението на GET) Министерски съвет (правителството) прие Национална стратегия за борба с корупцията насочена в четири области: 1) създаване на подходяща институционална и правна среда за ограничаване на корупцията, 2) антикорупционна реформа в съдебната система, 3) ограничаване на корупцията в икономическата сфера и 4) антикорупционно сътрудничество в по-голям мащаб (държавни институции, неправителствени организации и медии). Стратегията разглежда прозрачността между държавния и частния сектор, предвиждат се специални мерки в някои сектори, които се считат за особено силно засегнати като митниците и органите на метната власт. Освен това през февруари 2002 г. правителството прие Програма за изпълнение на Националната стратегия съдържаща график за прилагане и разделяне на отговорността между съответните министри. В допълнение беше създадена Комисия за координация на работата по борбата с корупцията, с председател министър на правосъдието. На Комисията са възложени анализа и мониторинга на предприетите антикорупционни мерки.

редица етични кодекси, например на държавните служители, съдиите и митническите служители.

19. На GET беше предоставена информация, че приблизителният брой на заетите в държавния сектор е 60 000 (без служителите в министерствата на вътрешните работи и отбраната), от които само 5 000 са получили статут на държавни служители и че получаването на този статут в голяма степен е ограничено до висшестоящите служители (N.B. реформата в държавния сектор, включително и получаването на този статут, не са приключили). Докато служителите без статут на държавен служител попадат под разпоредбите на обикновеното трудово законодателство, които са еднакви и за работещите в частния сектор, държавните служители ползват известни гаранции за сигурността на работното им място и професионално развитие, но имат и някои специфични задължения и дисциплинарни правила. (Следва да отбележим, че, според данните предоставени на GET от Прозрачност без граници, броят на заетите в държавния и пара-държавен сектор е 500 000.)

Наказателно право и корупция

20. Българският Наказателен кодекс предвижда няколко престъпления, които се считат за корупционни по смисъла на инструментите на Съвета на Европа. Най-разпространените корупционни престъпления са подкупът и злоупотребата със служебно положение.
21. Основните антикорупционни разпоредби се съдържат в раздел “Подкуп”, Глава осма “Престъпления против дейността на държавни органи и обществени организации” на Наказателния кодекс. Този раздел съдържа разпоредби, които криминализират активния и пасивен подкуп на български длъжностни лица (включително и народни представители), активния подкуп на чужди длъжностни лица, както и посредничеството при подкуп. Освен това антикорупционни разпоредби се съдържат и в Раздел “Престъпления по служба” (нарушаване на служебните задължения или превишаване на властта или правата с цел набавяне на облага) и в Раздел “Стопански престъпления” (получаване на облага, която не се следва, за извършена работа или оказана услуга) на Наказателния кодекс.
22. Съгласно Наказателния кодекс (чл. чл. 301 и 303) така както той се прилага в съдилищата умишленото деяние на длъжностни лица, които пряко или чрез посредник получат материална облага, която не се следва, за себе си или за трета страна, за да извършат или да не извършат действие във връзка със свое задължение или при изпълнение на своите функции в нарушение на служебните си задължения, съставлява *пасивен подкуп*. Искането и съгласието за получаване на подкуп са криминализирани през 2000 г.
23. Освен това според Наказателният кодекс (чл. 304) умишленото деяние, при което пряко или чрез посредник се дава материална облага на длъжностно лице или на чуждо длъжностно лице за самите тях или за трето лице, за да извършат или не извършат действие във връзка с тяхно задължение или при изпълнение на техните функции в нарушение на служебните им задължения или загдето са извършили или не са извършили такова действие, съставлява *активен подкуп*. Обещаването за даване на подкуп и предлагането на такъв на български

длъжностни лица и чужди длъжностни лица бяха криминализирани през 2000 г (чл. 304а).

24. Наказанията за пасивен подкуп на български длъжностни лица е лишаване от свобода от една до шест години и може да доведе до лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност и/или лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност (чл. 301). В тежки случаи на пасивен подкуп на български длъжностни лица наказанието е лишаване от свобода от 10 до 30 години за най-тежките случаи, лишаване от гореспоменатите права и може да включва конфискация на цялото или на част от имуществото на виновния (чл. чл. 302, 302а) Единствената санкция за активен подкуп на български (domestic) и чужди длъжностни лица е лишаване от свобода (максимум седем години) (чл. чл. 304, 304а). Предметът на активния или пасивен подкуп се отнема в полза на държавата (чл. 307а). Облагите от престъпление също могат да се отнемат.
25. Търговията с влияние не е криминализирана в България. Но случаят, в който длъжностно лице получи облага, която не се му се следва, за да упражни неправомерно влияние върху решението на друго длъжностно лице, е криминализиран (чл. 283). Санкцията е лишаване от свобода до три години.
26. Корупцията, когато е извършена организирано, не се счита за отегчаващо обстоятелство, нито се разглежда като отделно престъпление. От друга страна в случаите на изпиране на пари фактът, че престъплението е извършено от група или организация, се счита за отегчаващо обстоятелство. (чл. 253).
27. Образуването, ръководенето и участието в престъпна организация се счита за организирана престъпност (чл. чл. 321, 321а). Освен това съдебната практика предлага дефиниции на “престъпна група” и “престъпна организация”.
28. Изпирането на пари се третира като отделно престъпление в Наказателния кодекс (чл. 253). Всяко престъпление може да се счита за първоначално във връзка с преследването на изпирането на пари.
29. Наказателното законодателство предвижда наказателна отговорност единствено за физически лица. Можем да добавим, че през 2000 г. беше направен опит да се въведе “административна отговорност” на юридическите лица, но законопроекът беше разгледан от парламента само на първо четене⁴.

Международно сътрудничество

30. България е ратифицирала Гражданската конвенция на Съвета на Европа за корупцията и Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията. Тя е ратифицирала и Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки.

⁴ GET беше информирана, че през февруари 2002 г. към Министерство на правосъдието е сформирана работна група за изготвяне на проекто-изменения на Закона за административните нарушения и наказания пред вид въвеждането на административна отговорност на юридическите лица (парични наказания) за подкуп, изпиране на пари и търговия с влияние извършени за техни цели от техни служители на ръководни длъжности.

31. България е страна по Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, Европейската конвенция за екстрадиция, Конвенцията за трансфер на осъдени лица и т.н. Освен това, България е сключила много двустранни споразумения в сферата на съдебното сътрудничество, включително със съседни страни. Що се отнася до полицейското сътрудничество, България е сключила редица двустранни споразумения за полицейско сътрудничество, както и две тристранни споразумения (България – Турция – Румъния и България – Гърция – Румъния). Българското законодателство дава възможност за изпълнение на молби за правна помощ по наказателни въпроси и позволява отправянето на искания за правна помощ по наказателни дела. Вътрешните правила за правна помощ по наказателни дела са предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Разпоредбите относно правната помощ се съдържат в Раздел “Правна помощ по наказателни дела” (чл. чл. 461-466 на Наказателно-процесуалния кодекс). Тези текстове уреждат основанията за правна помощ (международен договор или взаимност), обхвата на основанията за отказ на правна помощ (застрашаване на суверенитета, сигурността, обществения ред или други интереси защитени от правото), явяване на свидетел и експерт пред чуждестранен съдебен орган, съдържание на поръчката, компетентен орган (Министерство на правосъдието, освен ако с международен договор е предвиден друг ред), изпълнение на поръчките и разноски по изпълнение на поръчките. Трябва да добавим, че относимите разпоредби на българското право във връзка с правната помощ са приложими, освен ако с международен договор е предвидено друго. Разпоредбите относно екстрадицията се съдържат в Наказателно-процесуалния кодекс (чл. чл. 435 – 441). Те са приложими доколкото в международен договор не е уговорено друго.
32. GET беше уведомена, че от теоретична гледна точка ограниченият обхват на дефиницията за облагата-предмет на подкупа може да представлява пречка при изпълнението на молби за екстрадиция и правна взаимопомощ по дела във връзка с корупция, когато се съблюдава правилото за двойна наказуемост (България е подписала с резерва Европейската конвенция за правна взаимопомощ по наказателноправни въпроси), но предстоящите изменения на българския Наказателен кодекс би трябвало да преодолеят този проблем. Няма налична статистика за правната взаимопомощ във връзка с корупция.

в. Органи и институции отговорни за борбата с корупцията

33. Компетенциите на държавните институции в сферата на предотвратяването, разследването, преследването и наказването на престъпленията, включително и корупционните престъпления, са разделени между държавните органи, а задачите им в тази сфера са уредени в законодателството. Специализацията за работа в борбата с корупцията е сравнително ограничена.
34. На ниво *парламент* има комисия работеща по ново антикорупционно законодателство, Постоянната комисия по правни въпроси.
35. На ниво *правителство* министерствата на вътрешните работи, финансите и правосъдието изпълняват различни функции и задачи (обикновено посредством

компетентните си служби) във връзка с предотвратяването и разкриването на корупционни практики, подготовката на правната рамка и международното сътрудничество със съответните органи от други държави и международни организации.

36. *Съдебната власт*, която в България се състои от следствените органи, прокуратурата и съдилищата, е отговорна за разследването, преследването и осъждането на корупционни престъпления.

b1. Министерство на вътрешните работи / Полиция

37. Различните полицейски функции се изпълняват под пряката отговорност на Министерството на вътрешните работи, ръководено от министър, трима заместник-министри и главен секретар. Министърът (и заместниците му) представляват политическото измерение, което по закон включва провеждане на държавната политика, взаимодействие с други държавни органи, международно сътрудничество, бюджет и социална защита на всички служители (включително и на полицията). Главният секретар е висшата професионална длъжност в министерството, отговорен за цялостната координация на оперативните полицейски дейности на различните полицейски служби, включително и в сферата на международното полицейско сътрудничество. Главният секретар се назначава/освобождава от президента на Републиката по предложение на правителството. Информация за броя на служителите на Министерството на вътрешните работи не беше предоставена на GET. Министерството на вътрешните работи включва следните национални служби:

- Национална служба “Сигурност”;
- Национална служба “Полиция”;
- Национална служба “Борба с организираната престъпност”;
- Национална служба “Гранична полиция”;
- Национална служба “Жандармерия”;
- Национална служба “Пожарна и аварийна безопасност”.

38. Освен това има общи и специализирани дирекции за координация и за помощните функции на разположение на другите служби, както следва:

- Дирекция “Координация и аналитична информация”;
- Дирекция “Оперативно издирване”;
- Дирекция “Оперативно-техническа информация”;
- Дирекция “Информация и архив”;
- Дирекция “Инспекторат”
- Дирекция “Човешки ресурси”.

39. Сред тези структури няма дирекция, специализирана изключително за работа по случаи на корупция. Вместо това, всички дирекции са ангажирани в борбата с това явление. Националната служба за борба с организираната престъпност (наричана по-долу НСБОП) е отговорна за борбата с корупцията в случаите, в които тя е свързана с организираната престъпност или изпирането на пари.

40. По отношение на антикорупционните мерки GET беше уведомена⁵, че Министерството на вътрешните работи е открило “горещи линии” (телефонни) за оплаквания от случаи на корупция, засягащи министерството, и че два пъти месечно има приемни часове за граждани, които могат да докладват съмнения или да внесат оплаквания във връзка със служители на министерството. Системата за контрол позволява провеждането на проверки на място от мобилни групи. Всички служители на Министерството на вътрешните работи подават ежегодно декларации за имущественото си състояние. Декларациите се съхраняват в личните досиета на служителите и се проверяват само от техните началници. Няма установена система за обработка на тези декларации, за да се разкрива съмнително увеличение на личната собственост.

i) Специализирани органи на Министерството на вътрешните работи

a. *Национална служба “Полиция”*

41. Националната служба “Полиция” е в рамките на Министерството на вътрешните работи. Българските власти не предоставиха на GET информация за броя на полицейските служители. Директорът на Националната служба “Полиция” се назначава от президента на Републиката по предложение на правителството. Директорите за различните региони в България и директорът на полицията в София се назначават от министъра на вътрешните работи по предложение на главния секретар. Освен това, министърът назначава всички офицери при постъпването им в структурите на МВР / полицията. По-нисшите служители се назначават от директора на съответната служба. С корупционни престъпления се занимава отделът “Икономическа престъпност”.

42. Представители на Министерството на вътрешните работи изразиха становището пред GET, че съществува много добра координация между полицията, следствието и прокуратурата по принцип и в частност при борбата с корупцията. Функциите на всяка институция са определени със закон, затова не съществува необходимост от специален координационен орган. Те изразиха мнението, че правоохранителните органи разполагат с достатъчно правни средства за борба с корупцията.

43. Бяхме уведомени, обаче, че полицията няма пряк достъп до базите данни на данъчните органи; полицията може да получи подобна информация единствено с прокурорско разрешение, въпреки че технически вече е възможно да имат пряк достъп, тъй като използват еднакви технически платформи. За тази процедура се каза, че забавя работата.

b. *Национална служба за борба с организираната престъпност (“НСБОП”)*

⁵ През месец октомври 2001 г. (след посещението на GET) към Министерство на вътрешните работи беше създаден Съвет за координация на борбата с корупцията, председателстван от заместник-министър. Съветът наблюдава дейностите срещу организираната престъпност и корупцията. Освен това GET беше уведомена, че се въвежда система, която ще позволява на всички служби в Министерство на вътрешните работи да следят обработката на жалбите на гражданите срещу полицията.

44. Националната служба за борба с организираната престъпност също е орган на Министерството на вътрешните работи, отговорен за противодействието на престъпна дейност на местни и трансгранични престъпни структури (чл. 89 от Закона за Министерството на вътрешните работи). Тя извършва – самостоятелно или съвместно с други специализирани органи, оперативно-издирвателна, информационна и организационна дейност за противодействие на организираната престъпност, която понякога включва и корупционни престъпления в държавната или общинска администрация. (чл. 90, ал. 1/10/). Служителите на НСБОП установяват, контролират и документират дейността на длъжностни лица, сътрудничащи с престъпни организации, и издирват и проследяват имуществата, придобити от престъпления, извършени от длъжностни лица. (чл. 72 от Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи). НСБОП се състои от една централна дирекция и 28 регионални подразделения.
45. През февруари 1999 г. в НСБОП заработи специализирано *Антикорупционно звено*⁶, състоящо се от 9 служители. Звеното изпълнява антикорупционните си задачи посредством 28 регионални подразделения.
46. Изискванията за подбор на служители в НСБОП са висше юридическо или икономическо образование и най-малко пет години стаж като служител в структурите на Министерството на вътрешните работи. Освен това кандидатите се подлагат на специални тестове.

с. Национална служба “Сигурност” (НСС)

47. Конкретно на Националната служба “Сигурност” (НСС) към Министерство на вътрешните работи е възложено извършването на контраразузнавателни дейности за наблюдение, разкриване, противодействие и предотвратяване на престъпления срещу националната сигурност, включително и корупция и други заплахи за сигурността на държавния апарат, свързани с участие на чужди служби или организации (чл.46, ал.1/9/ на Закона за Министерството на вътрешните работи). През 1994 г. в НСС беше създадено специално звено, отговарящо за борбата с корупционните практики в държавната администрация и по-конкретно в Министерството на вътрешните работи.

д. Дирекция “Инспекторат”

48. Дирекцията “Инспекторат” (ДИ) провежда антикорупционна дейност под ръководството на главния секретар на Министерството на вътрешните работи (висшата професионална длъжност в министерството). През 1998 г. беше създадено звено “Противодействие на корупцията в Министерството на вътрешните работи” към ДИ. На това звено е поверена координацията на дейностите във връзка с получаването и разкриването на сигнали за корупция в Министерството на вътрешните работи и наблюдението на съответните следствия. Всяко тримесечие директорите на националните служби уведомяват

⁶ Със заповед на Министъра на вътрешните работи (от ноември 2001 г.) звеното беше преобразувано в “Отдел за борба с корупцията” и броят на служителите му беше увеличен. На отделът бе възложено провеждането на антикорупционни мерки в Министерството на вътрешните работи и държавната администрация.

звеното са съответните следствени дела и всяко тримесечие ДИ изготвя доклади по всички сигнали за корупция и заключенията от проведените проверки.

49. Следва да добавим, че в структурите на Гранична полиция също съществуват специализирани звена за вътрешен контрол, отговорни за предотвратяването и разкриването на корупционни деяния на съответните служители.

ii) Специални разузнавателни средства

50. Наказателно-процесуалният кодекс (чл. чл. 111а – 111в) урежда използването на технически средства при събирането на доказателства (специални разузнавателни средства - СРС). През 1997 г. беше приет Закон за специалните разузнавателни средства. Подслушването на частни и обществени сгради, на телефони, други проверки на кореспонденцията (поща, факс, електронна поща), електронно проследяване, наблюдение, контрол на доставки, анонимни информатори и проникване могат да се използват в случаи на корупция. Използването на специални разузнавателни средства може да стане само с разрешение на съда по искане на полицията или прокуратурата.
51. Според Закона за специалните разузнавателни средства, националните и териториални служби на Министерството на вътрешните работи (включително и полицията), две специализирани служби на Министерството на отбраната, Националната разузнавателна служба, Следствената служба (следователите) и Прокуратурата могат да използват СРС само при условие, че максималното наказание за съответното престъпление е над пет години лишаване от свобода (т.е. “тежко престъпление”).
52. Два специализирани отдела на Министерството на вътрешните работи-дирекция “Техническа информация” и дирекция “Оперативно издирване”, са натоварени с оперативно-технически дейности по разкриване на престъпления и подготовка на съответните доказателствени средства.

iii) Обучение в рамките на Министерството на вътрешните работи

53. Българската Полицейска академия осигурява обучение за младшия и старши офицерски състав. Останалите центрове за обучение предоставят първоначално, продължаващо или специализирано обучение за полицейски служители. В рамките на Министерството на вътрешните работи се осигурява специализирано обучение за служители, ангажирани в предотвратяването и разкриването на корупция. Служителите от регионалните звена посещават практически курсове, организирани от НСБОП. Обучението е насочено към разкриване на признаци за корумпирано поведение, наказателно-процесуални аспекти на събирането и проверката на доказателства, тактически анализ на данни, координация с оперативни звена, отговорни за предварителни (извън наказателния процес) проверки на организирани групи. Всяка година се организира петдневен семинар с участието на всички специализирани служители.
54. България е член на Централно-европейската полицейска академия (ЦЕПА) в Будапеща и участва в обучение, организирано от Международната

правоохранителна академия (МПА), пак там, където редица български полицейски служители бяха обучени по различни правоохранителни теми.

55. Представителите на Министерството на вътрешните работи изразиха пред GET своето удовлетворение от нивото на обучение и ангажираността на служителите.

b2. Съдебната власт (съдии, прокурори и следователи)

56. Българската съдебна власт е “обединена” и включва съдилищата, прокуратурата и следствието, администрирани от Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието. Понастоящем се провежда обсъждане на реформа на системата.⁷
57. Висшият съдебен съвет е орган, състоящ се от 25 члена (11 се избират от Народното събрание, 11 се определят от съдебната система, председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор) с председател министърът на правосъдието (който няма право на глас). ВСС отговаря за назначенията в съдебната власт и за управлението на бюджета на съдебната власт. ВСС избира следователите, прокурорите и съдиите. Председателите на върховните съдилища и главният прокурор се назначават от президента на Републиката по предложение на Висшия съдебен съвет.
58. Съдиите, прокурорите и следователите се утвърждават (стават несменяеми) на заеманите длъжности след изтичане на 3 годишен изпитателен срок. След което те могат да бъдат освобождавани само на законово установени основания като присъда по наказателно дело, неспособност да изпълняват задълженията си или в резултат на дисциплинарно производство (виж параграф 66). Работата им се наблюдава от Висшия съдебен съвет.
59. Независимостта на съдебната власт (съдии, прокурори и следователи) е уредена в чл.117 на Конституцията по редица начини. На първо място, при осъществяване на своите функции, съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл.117, ал.2 на Конституцията и чл.13 от Закона за съдебната власт). Освен това, при осъществяване на своите функции прокурорите и следователите се основават на закона и събраните по делото доказателства, преценени съобразно тяхната съвест и свободно вътрешно убеждение (чл.14 от Закона за съдебната власт). Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е уредена и в Наказателно-процесуалния кодекс. “Съдът и органите на досъдебното производство вземат решенията си по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона” (чл.16 от Наказателно-процесуалния кодекс). Оперативната независимост на следствения орган е уредена в чл.201 на Наказателно-процесуалния кодекс, според който “в рамките на своите правомощия следователят самостоятелно решава какви следствени действия трябва да бъдат извършени”. За да защити своята независимост и вътрешно убеждение, следователят може да възрази срещу постановленията и писмените

⁷ На 1 октомври 2001 г. правителството прие Стратегия за реформа на съдебната система с главна цел развитие на европейските стандарти (и подготовка за членство в ЕС).

указания пред по-горния прокурор (чл.178, ал.2 на Наказателно-процесуалния кодекс).

60. Разследващ орган, прокурор или съдия, който наруши свое служебно задължение във връзка с наказателното преследване, може да бъде наказан с лишаване от свобода от една до шест години. (чл.288 от Наказателния кодекс).
61. Съгласно Закона за съдебната власт, на “Инспектората” към Министерството на правосъдието е поверена организацията на обучението на съдиите, прокурорите и следователите. Обученията се провеждат под формата на 3-4-дневни курсове (семинари).
62. Центърът за обучение на магистрати (неправителствена организация с участието на Министерството на правосъдието) организира семинари за съдии, прокурори и следователи и по теми, свързани с корупцията и изпирането на пари. GET беше уведомена, че се обмисля превръщането на тази неправителствена организация в държавна институция - училище за магистрати.

i) Съдилища

63. Съдебната йерархия в България е организирана на три нива с 22 окръжни съдилища, шест апелативни съдилища и Върховен касационен съд. Съществува и Върховен административен съд. Броят на съдиите в България е 1741, включително 99 съдии в Софийски градски съд, 145 в Софийски окръжен съд, 32 във военните съдилища, 87 в апелативните съдилища, 487 в районните съдилища и 891 в окръжните съдилища. Освен това, във Върховния касационен съд работят 66 съдии, а във Върховния административен съд – 56.
64. Съдиите се назначават до пенсионна възраст. За да бъдат назначени за първи път, те трябва да са завършили успешно право и да са издържали изпит (entry examination). Въпреки че степента и старшинството на съдиите се вземат пред вид при повишаването им в длъжност, няма установени други обективни критерии за повишение.
65. Членовете на Конституционния съд, на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и прокурорите към върховните съдилища са сред лицата, задължени да декларират имущественото си състояние и това на своите съпрузи и непълнолетни деца съгласно Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.
66. Дисциплинарите мерки срещу съдиите се приемат от колективен орган – дисциплинарния съвет. Основните наказания са: намаляване на заплатите, преместване, и в най-тежките случаи-освобождаване.
67. GET беше уведомена, че по принцип съдебните производства са бавни и че делата често се връщат от съдилищата за доразследване, поради непълно разследване.
68. GET беше уведомена, че през 2000 г. в съда са били внесени 170 дела за корупция.

ii) Прокуратура

69. Прокуратурата става част от съдебната система през 1991 г. Главният прокурор се назначава за срок от седем години от президента на Републиката по предложение на Висшия съдебен съвет. Главният прокурор е пазител на законността и издава “процесуални инструкции” на прокурорите. Прокуратурата се състои от главна прокуратура, шест апелативни подразделения и 22 окръжни подразделения. Броят на прокурорите в България е 1001.
70. Наказателно-процесуалните действия на прокуратурата са уредени в Наказателно-процесуалния кодекс. Прокуратурата отговаря за три сфери: ръководи и контролира разследването на досъдебна фаза, защитава интересите на държавата пред съдилищата, и има общото задължение към съблюдаването на закона.
71. Към Главна прокуратура съществува специализирано антикорупционно звено, което наблюдава всички дела за корупция.
72. GET беше уведомена, че основният проблем, с който се сблъсква прокуратурата понастоящем, е огромното претоварване и неадекватните материални и човешки ресурси.

iii) Следствие

73. Третата институция в българската съдебна власт, наред със съдилищата и прокуратурата, е следствието, което се състои от следователи. То става част от съдебната власт през 1995 г.⁸ и структурите му на независим орган бяха разпуснати през 2000 г. Понастоящем съществуват 28 регионални следствени служби, следващи структурата на прокуратурата. Те имат за задача да разследват повечето престъпления, включително и корупционните. Освен това съществува и Специализирана следствена служба, която е силно централизиран орган за разследване специално на тежки престъпления, които могат да включват корупция и дела, включващи правна взаимопомощ. Следователи са 939.
74. От 2000 г. Специализираната следствена служба е отговорна за разследване на:
- престъпления срещу български граждани, извършени в чужбина и престъпления, извършени от български граждани в чужбина;
 - дела, по които други държави са изпратили до България поръчки за правна помощ по наказателни дела (но не и такива, при които България е изпратила поръчка за правна помощ до друга държава, тъй като такива дела попадат под юрисдикцията само на главния прокурор);
 - изпиране на пари, престъпления против човечеството и корупцията, когато е застрашена държавната сигурност;
 - всяко други престъпление, за което поиска главния прокурор.

⁸ Преди следствената служба беше към Министерството на вътрешните работи.

75. Служителите на Специализираната следствена служба се назначават от Висшия съдебен съвет по препоръка на директора на службата и трябва да имат най-малко 8 години професионален опит като юристи.
76. GET беше уведомена, че в България се води дебат за мястото на следствието в или извън съдебната власт.

b3. Наказателно преследване и наказване на корупцията

77. В Наказателно-процесуалния кодекс е въведено “обществено” задължение на всяко лице (гражданин) да уведомява държавните органи за извършени престъпления (чл.174, ал.1). Освен това държавните служители, “когато узнаят за извършено престъпление” ... “трябва да уведомят незабавно органът на досъдебното производство и да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението” (чл.174, ал.2 от Наказателно-процесуалния кодекс).
78. Сътрудничеството между правоохранителните органи е уредено в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за Министерството на вътрешните работи и междуведомствени и вътрешни инструкции. Инструкции са издадени от министъра на вътрешните работи и министъра на финансите за координация на дейностите между полицейските органи и митниците, данъчните органи и органите за финансово разузнаване. Тези инструкции се основават на съответните разпоредби от Закона за митниците, Данъчния процесуален кодекс (чл.233) и Закона за мерките срещу изпирането на пари. Не съществува специален орган, отговарящ за тази координация.
79. Сътрудничеството между полицията, прокуратурата и следствието е уредено в Наказателно-процесуалния кодекс. Прокурорът може да нареди предварителна проверка на полицията, за да се съберат и проверят съответните данни, а полицейските органи са длъжни да предават събраните по време на разследването данни на тези органи. По дела за тежки престъпления, включващи и корупция, се създават съвместни екипи от полицейски служители, следователи и прокурор.
80. Нормите и принципите, ръководещи разследването и преследването на корупционните престъпления са същите като за всяко друго престъпление. Те са уредени в Наказателно-процесуалния кодекс. Българската система на наказателно правосъдие се основава на принципа на задължителното преследване, включително и по дела за корупция, с изключение на някои престъпления като клеветата. Правните основания за възбуждане на предварително производство са:
- данни, предоставени на прокурора или следователя за извършено престъпление;
 - информация за престъпление, публикувана в медиите;
 - лично явяване на извършителя пред прокурора или следователя и признаване на извършеното престъпление;
 - непосредствено разкриване от прокурор или следовател на признаци за извършено престъпление.

81. Прокурорът може да реши да прекрати едно дело на законни основания (амнистия, давност, друго висящо дело за същото престъпление, смърт на правонарушителя, липса на доказателства и т.н.). Защитникът или жертвата могат да обжалват такова решение пред съда.
82. Обикновено корупционните престъпления се разследват от регионалните служби. По изключение тежки престъпления, които може да съдържат елемент на корупция, могат да се разследват от Специализираната следствена служба. Но всички следствия се контролират от прокуратурата.
83. Прокуратурата следи за законността на досъдебното разследване и може да “из земе” в прокуратурата дадено дело от следствието. Прокурорът внася делото пред съда и представлява държавата пред него.
84. Съдилищата разглеждат корупционните престъпления по същия начин като всяко друго наказателно дело. Няма съдилища или съдии, специализирани за работа по дела за корупция.

b4. Други институции

i) Министерство на Финансите

85. Бюрото за финансово разузнаване (БФР) е независимо административно звено, подотчетно на министъра на финансите, отговорно, между другото, за събирането, обработката, разкриването, съхраняването и анализа на информация за сигнали за съмнителни сделки, подадени от други органи (вж. параграф 87), задължени да докладват на БФР. След обработка на сигналите БФР ги предава на прокуратурата.
86. GET беше уведомена от представители на БФР, че връзката между корупцията и изпирането на пари в България е очевидна и че юридическите лица са намесени в голяма степен. Впоследствие, GET беше уведомена от българските власти, че няма обективни данни, обосноваващи съмнението за такава връзка.
87. Голям брой институции, които са потенциално уязвими към изпиране на пари, включително банки и небанкови финансови институции (бюрата за обмен на валута попадат в тази категория), застрахователи, инвестиционни компании и посредници, лица, организиращи хазартни игри, нотариуси, брокери, одитори и експерт-счетоводители са длъжни да докладват за съмнителни сделки. БФР разработва инструкции за тези лица за разкриване на съмнителни сделки и организира обучения за тях. Представители на БФР уведомиха GET, че въвеждането на наказателна отговорност за юридическите лица би било най-добрият начин за разрешаване на проблема с корупцията, когато тя е свързана с изпиране на пари.

ii) Агенция “Митници”

88. След неколкогодишни проблеми с митническата администрация през месец август 2001 г. беше създадена реорганизирана Агенция “Митници” и беше

назначен нов ръководител на агенцията. GET беше уведомена, например, че през изминалите четири години не е имало нито едно дело за корупционно престъпление, извършено от служители на българските митници, а посочената причина беше, че системата не е достатъчно ефективна. Новата агенция “Митници” беше създадена като автономен орган. Агенция “Митници” е отговорна пред министъра на финансите.

89. Като първа стъпка, ръководителят на агенцията замени ръководството на централно и местно ниво. GET беше уведомена от ръководителя на агенцията, че митниците ще започнат наново в България и че стратегията срещу вътрешната корупция се счита за жизнено важна. Няколко мерки с превантивен характер ще бъдат приложени скоро с външна подкрепа (ЕС). Разработва се стратегия за борба с корупцията, включваща наред с друго и обучение на служителите. Освен това изготвянето на Етичен кодекс на митническите служители беше на последен етап. GET беше уведомена и че новата митническа администрация изисква от митническите служители да декларират сумите, които носят преди и след приключване на смените.
90. GET беше уведомена, че има неотложна необходимост от материална помощ за реструктуриране на организацията на митниците.

iii) Данъчната администрация

91. Данъчната администрация разполага със свои вътрешен орган за контрол на корупцията-отдел “Инспекторат”, и с отдел за вътрешна сигурност. Освен това има установени и други антикорупционни мерки като гореща телефонна линия за гражданите и приемни часове за граждани всяка седмица. Случаите на корупция се публикуват в месечния бюлетин на Данъчната администрация.

iv. Сметна палата

92. Организацията, правомощията и дейността на Сметната палата са уредени в Закона за Сметната палата⁹. Освен другото, Сметната палата проверява законосъобразното и целесъобразно изпълнение на държавния бюджет, общинските бюджети и други бюджети, приемани от Народното събрание. Сметната палата проверява и приходите от приватизационни сделки, други фондове, тяхното разпределение и разходване.
93. Сметната палата се състои от председател и 10 членове, назначавани и освобождавани от Народното събрание за срок от 9 години. Председателят не може да бъде преизбиран. Сметната палата приема годишен план за контролните дейности, които трябва да проведе при редовните си проверки. Проверки *ad hoc* могат да бъдат нареждани от председателя. До три извънредни проверки могат да се провеждат по решение на Народното събрание.

⁹ На 4 декември 2001 г. беше приет нов Закон за Сметната палата. Той позволява на Сметната палата в допълнение към обичайните одити, извършвани от държавни органи, да извършва одит на средства отпуснати от Европейския съюз и вменява на Сметната палата задължението да представя на съответните органи на ЕС резултатите от одитите, включително и данни за престъпления.

94. Когато Сметната палата открие данни за престъпление при своите проверки, тя е задължена да внесе материалите в прокуратурата.

с. Иmunитети

95. Конституцията на Република България, Законът за съдебната власт и някои други закони предвиждат имунитет в различна степен за следните категории лица:

- народни представители
- президентът и вице-президентът на Републиката
- членовете на Конституционния съд
- съдии, прокурори и следователи
- съдия-изпълнители, съдии по вписванията
- кандидати за народни представители.

96. Съгласно чл.69 от Конституцията, *народните представители* не могат да бъдат преследвани за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание (наказателна неотговорност). Този имунитет не е ограничен във времето и не може да бъде снеман. Съгласно чл.70 на Конституцията, народните представители се ползват с имунитет и по отношение на завеждане на следствено дело, арест, задържане, възбуждане на наказателно преследване (наказателна неприкосновеност), с изключение на случаите на заварено тежко престъпление. В такъв случай, няма необходимост от снемане на имунитета, но Народното събрание трябва да бъде известно. Народното събрание (или ако то не заседава-неговият председател) могат да снемат имунитета, само ако престъплението е тежко. Главният прокурор внася предложение за снемане на имунитета на народен представител, предложението се разглежда от Комисията по парламентарна етика преди Народното събрание да вземе решение.

97. *Президентът и вицепрезидентът* не носят отговорност за действията, извършени при изпълнение своите функции (наказателна неприкосновеност), с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията. Предвидена е процедура по прекратяване на правомощията в такива случаи. Президентът и вицепрезидентът не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване.

98. Съгласно чл.147 от Конституцията, *членовете на Конституционния съд* се ползват със имунитета-наказателна неприкосновеност, на народните представители. Конституционният съд може да сема имунитета на съдия от Конституционния съд, ако главният прокурор представи достатъчно информация за подозренията и ако престъплението е тежко.

99. Съгласно чл.132 от Конституцията, *съдиите, прокурорите и следователите* се ползват с имунитета на народните представители. Но, съгласно чл.134 от Закона за съдебната власт, имунитетът на съдии, прокурори и следователи се сема от Висшия съдебен съвет, а имунитета по отношение на наказателно преследване може да семе и за престъпления, които не са тежки (виж параграф 51). В случаите на заварено престъпление не е необходимо съгласие на Висшия съдебен съвет. В такива случаи ВСС (ако не заседава-министърът на

правосъдието) трябва да бъдат незабавно известени. Главният прокурор може да внесе във Висшия съдебен съвет мотивирано искане за снемане на имунитет за преследване или задържане.

100. Според Закона за съдебната власт *съдиите-изпълнители и съдиите по вписванията* не могат да бъдат задържани или преследвани без съгласието на министъра на правосъдието. Такова съгласие не е необходимо в случай на заварено престъпление (чл.чл.157 и 162).
101. Съгласно чл.53 от Закона за избиране на народни представители, *регистрираните кандидати за народни представители и застъпници* не могат да бъдат задържани и преследвани (наказателна неприкосновеност) по време на предизборната кампания, т.е. 30 дни, освен в случаите на заварено тежко престъпление.

III. АНАЛИЗ

а. Политика за предотвратяване и борба с корупцията

102. GET отбелязва, че корупцията е широко разпространено явление в България и че държавните власти напълно съзнават положението и опасността, която то представлява. Освен това, GET отбелязва и няколко важни опита на българските власти за подобряване на съществуващото положение. Същевременно, GET отбелязва, че на България ѝ предстои още дълъг път преди да може да заяви, че положението с корупцията е поставено пред достатъчен контрол.
103. GET забелязва, че в България няма изчерпателна статистическа информация за делата за корупция на различни етапи на наказателното производство. Тъй като подобна информация се счита за съществена основа за установяване на ефективни и добре насочени мерки в борбата с корупцията на всички нива, GET препоръчва на България да изгради система за събиране и обработка на данни за разследването, преследването и наказването на корупционните престъпления и за правната помощ по дела за корупция.
104. Една друга проблематична сфера, тясно свързана със събирането и обработката на данни, е изследователската дейност. GET счита, че обективните изследвания са от основно значение за разбирането на явлението корупция, на неговото разпространение, форми и т.н. и същевременно са незаменимо средство при установяването на ефективни мерки срещу корупцията. При разработването на национални програми срещу корупцията е много важно да се вземе пред вид този проблем. Затова GET препоръчва на българските власти да подкрепят обективните изследвания на корупцията, за да има точна представа за положението в страната и в конкретните институции.
105. Както споменахме по-горе, GET отбелязва, че органите, с които се срещнахме, изразиха загриженост от съществуващата корупция. Но липсата на добре координирана и цялостна национална програма за борба с корупцията е очевидна пречка пред добре насочените мерки срещу това явление. Затова би било полезно да се изготви такава програма, която, в допълнение към репресивните мерки на ниво правоприлагане, би трябвало да включва дългосрочен подход с

елементи на превенция и образование по отношение и на органите и на широката общественост. Една национална програма трябва да осигурява координиран подход между различните органи и да създаде хомогенна антикорупционна политика в държавната администрация. Удачно е отговорността за прилагане на националната програма да бъде вменена на орган, специално натоварен с тази задача. Затова GET препоръчва на българските власти да разработят национална програма за борба с корупцията, включваща и превантивни и репресивни елементи, и да възложат цялостната координация на прилагането ѝ на специално създаден за целта орган.

106. По отношение на развитието на законодателството за борба с корупцията, GET отбелязва, че България е в период на голям законодателен подем, който все още не е приключил. Наистина бяха приети няколко изменения най-вече на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс, които по принцип вече осигуряват необходимите средства за разследване, преследване и наказване на някои корупционни престъпления, и предвиждат адекватни наказания. Но този процес продължава. Например, има нужда от допълнително законодателство по отношение на лицензионните, данъчните и митнически режими. Освен това GET отбелязва факта, че деяния като търговията с влияние не са криминализирани в България и че законът не предвижда наказателна отговорност на юридически лица. GET счита, че продължава да има нужда от съществено усъвършенстване на законодателството и че може да се наложи дори въвеждане на законодателство *ad hoc* за справяне с належащи проблеми при появата им. Така има вероятност от продължаване на “законодателната инфлация” в България и усещането за несигурност в закона и редицата правни несъвършенства са логични последици от многото поредни изменения. Престъпниците и престъпните групи могат да се възползват от тези несъвършенства. Затова GET препоръчва на българските власти да продължат да полагат усилия за разработване на ефективна антикорупционна нормативна уредба, за да се избегнат, доколкото това е възможно “вратичките в закона”, които могат да се използват с цел корупция.
107. Освен това GET отбелязва, че броят на делата за корупция предадени на съдилищата изглежда много ограничен, което сочи, че системата на наказателното правосъдие не е достатъчно ефективна, най-вече на фаза разследване и преследване. GET се спря по-подробно на този проблем при разглеждането на съответните институции, вж. по-горе.
108. GET беше загрижена за процеса на реформа в реструктурирането на функциите на държавните служители. Много малко служители в публичния сектор са придобили статут на държавни служители, в голяма степен това са само висшестоящите служители. В България служители в публичния сектор, които изпълняват еднакви задължения, могат да имат различен статут. Предвид обхвата на настоящата оценка GET само отбелязва, че по правило лицата, изпълняващи еднакви функции, би трябвало да имат еднакъв статут.

b. Органи, ангажирани в борбата с корупцията

b1. Министерство на вътрешните работи/полиция

109. Като начало, GET забеляза, че повечето полицейски функции са организирани в различни служби в рамките на Министерството на вътрешните работи. Тези органи са тясно свързани със структурите на министерството. Например, назначенията на офицери в полицията се извършват от министерството (а не от полицията); цялостната държавна политика по отношение на бюджета и личния състав се провежда от министерството. Главният секретар изпълнява координационни и оперативни функции и контролира и наблюдава полицията. GET е загрижена и за липсата на организационна независимост на полицията и по-специализираните служби в България предвид Ръководен принцип 3. Затова GET препоръча организационната структура на полицията и другите специализирани служби, ангажирани в борбата с корупцията, да се преразгледат в посока установяване на по-висока степен на организационна автономност на тези органи.
110. GET отбеляза със задоволство, че Националната служба за борба с организираната престъпност се занимава и със случаи на корупция, когато те са свързани с организираната престъпност и че в НСБОП е създадено антикорупционно звено. Но Национална служба “Полиция” няма специализация за “простите” случаи на корупция. Пред вид ширещата се корупция на всички нива в България, този недостатък противоречи на Ръководен принцип 7. Затова GET препоръчва в полицията да се въведе специализация по проблемите на корупцията и да ѝ се осигурят необходимите средства, включително достъп до информация от други органи, за да може да работи ефективно. В това отношение GET разбра, например, че полицията няма пряк достъп до база-данните на данъчната администрация, въпреки че съществува техническа възможност за такъв.
111. GET отчита, че Законът за специалните разузнавателни средства дава на разследващите органи достатъчно правомощия по отношение на средствата за провеждане на ефективна борба срещу корупцията без прекомерна намеса в основните права на човека.
112. Освен това, GET отбеляза, че създаването на дирекция инспекторат за контрол на вътрешната корупция в повечето правоохранителни органи в рамките на Министерството на вътрешните работи е положително развитие, при условие че разполага с необходимата независимост от Министерството и различните органи под неин контрол.

b2. Съдебната система

113. GET отбеляза особената структура на съдебната власт в България, която беше описана като “обединена” (“unified”) система, включваща съдии, прокурори и следователи. В България тече дискусия по реформата на тази система. Дискусията е тясно свързана с подготовката на България за присъединяване към Европейския съюз. Но обхватът на настоящата оценка ограничава GET да разглежда системата такава каквато е и от гледна точка на нейната ефективност в борбата с корупцията.
114. GET беше информирана, че следствената служба става част от съдебната власт едва след 1995 г., като преди това е била част от следственото подразделение на

Министерството на вътрешните работи. Оперативната независимост на следствения орган е уредена в чл.201 от Наказателно-процесуалния кодекс. Според тази разпоредба, в рамките на своите пълномощия следователят самостоятелно решава какви следствени действия трябва да бъдат извършени. Но на практика функционалната компетентност на следствената служба при предварителните разследвания изглежда несигурна. По-специално, GET не разбра ролята и правомощията по отношение на прокуратурата. Следствената служба постепенно се ограничава откъм функции и сътрудничеството между прокуратурата и следствието е много слабо, поради което ресурсите на второто не се използват напълно. Освен това, в следствената служба няма следователи специализирани за работа по корупционни престъпления. По тази причина, прокурорът може да възложи предварителната проверка за събиране и проверка на съответните данни направо на НСБОП или полицията, което може да доведе до допълнително намаляване на значението и компетентността на следствената служба. На Специализираната следствена служба, която се занимава с по-тежките случаи на корупция, не са възлагани дела през последните шест месеца преди посещението на GET.

115. В заключение GET счита, че работата по дела за корупция в съществуващите съдебни структури може да се подобри значително. Това може да наложи или преразглеждане на съществуващата система и нейните процедури или по-добро определяне на различните задачи в рамките на съществуващите структури. GET препоръчва да се определи по-добре ролята на следствената служба и да се преосмислят отношенията/сътрудничеството между прокуратурата и следствието в светлината на задачите на правоприлагащите органи. GET отбелязва, че друга възможност за постигане на по-ефективно наказателно правораздаване може да бъде основната промяна в състава на съдебната власт.
116. Работещите в системата на съдебната власт (съдии, прокурори и следователи) се обучават на ad hoc семинари в Центъра за обучение на магистрати, който е неправителствена организация. Освен това, съгласно Закона за съдебната власт "Инспекторатът" към Министерството на правосъдието отговаря за организирането на обучението за магистратите. Обучението се провежда под формата на три или четиридневни курсове. GET отбелязва, че много малка част от работещите в системата участват в курсовете. Не стана ясно дали въобще са провеждани специални обучения по проблемите с корупцията. На мнение сме, че това обучение е явно неадекватно. Затова GET препоръчва обучението на съдиите, прокурорите и следователите да се институционализира и да се разработят програми по проблемите на корупцията, съобразно потребностите на всяка професионална група.
117. Освен това GET е загрижена от липсата на достатъчен брой служители в прокуратурата, като същото важи и за съдиите. GET препоръчва на българските власти да осигурят необходимия персонал на прокуратурата и съдилищата.

b3. Наказателно преследване и наказване на корупцията

118. GET беше озадачена от информацията, че, при нивото на корупция в страната, системата на наказателно правосъдие не е достатъчно ефективна. Групата беше уведомена, че наказателните производства са бавни и съдилищата трябва често

да връщат дела на прокуратурата поради непълно разследване. Като цяло изглежда, че производствата на всички нива са бавни. Със сигурност една част от проблема се дължи на общия недостиг на ресурси, но GET е на мнение, че по-високото ниво на професионализъм/специализация по дела за корупция на ниво разследващи органи би подобрило разследването и наказването за корупционни престъпления. Това би допринесло и за по-бързи досъдебни и съдебни производства. GET препоръчва случаите на корупция да се разследват от звена, специализирани за работа с такива случаи, за да се повиши качеството и бързината на досъдебните производства, с което да се осигурят по-бързи съдебни производства и осъждания. За тази цел GET препоръчва и да се създадат специализирани звена за работа по случаи на корупция на регионалните нива на следствената служба и прокуратурата.

b4. Други органи / митници

119. GET приветства създаването на Агенция “Митници” като независим орган. Считаме, че това е важна стъпка след няколкото години лошо управление и ширеща се корупция. GET не може да прави оценки на нейната ефективност, тъй като новата организация и ръководство бяха установени наскоро. Но GET отбелязва заявената нужда от материална подкрепа за този орган. GET приветства и продължаващата работа по изготвянето на етичен кодекс на митническия служител и препоръчва на българските власти да разработят етични кодекси / антикорупционни инструкции за всички държавни служители.

с. Иmunитети

120. GET е загрижена от доста широкия обхват на имунитетите в България. Тя напълно разбира, че широкото ползване на имунитети в някои страни в преход се счита за важно средство за защита на независимостта на определени институции. Но съществуването на подобно положение в младите демокрации като България може има отрицателно отражение върху борбата с корупцията, поради което трябва да се намери справедлив баланс между тези два интереса. GET препоръчва на България да обсъди ограничаването до минимум на категориите лица, ползващи се с имунитет.
121. GET забеляза, че не съществуват ясни показатели за характера и ползването на имунитетите в България. Добро средство за предотвратяване на злоупотребата с имунитет биха били инструкции/ръководни насоки за различните органи, които решават дали да се сменя имунитет. GET препоръчва да се изготвят инструкции за снемане на имунитета, за да се постигне уеднаквено прилагане на правилата. По правило, в такива инструкции следва да се отбележи, че имунитетът би трябвало да бъде изключение и трябва да се снесе при наличие на доказателства, че заподозреният е използвал служебното си положение за извличане на неследваща му се облага. Ръководните насоки би трябвало да уточняват, че имунитетът не трябва да се използва като лична привилегия, а че е прикрепен към съответните функции.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

122. Изглежда, че България е сериозно засегната от корупцията. Това положение явно е свързано с факта, че България е страна в преход. Като цяло, липсват данни за корупцията и проучването на това явление може да се подобри. Освен това е необходимо да се разработи национална програма за борба с корупцията, в която да се включат не само репресивни мерки, но и елементи на превенция и повишаване на информираността на обществото. Очаква се наскоро приетата Национална стратегия за противодействие на корупцията да реализира необходимите инициативи в това отношение. Освен това, полезна стъпка ще бъде създаването на орган за координация на изпълнението на стратегията. България отбелязва по-голям напредък в развитието на законодателната рамка за борба с корупцията отколкото в прилагането на законите. Изглежда съдебната система се нуждае от преглед и уточняване на функциите на различните ѝ органи и тяхната ефективност и най-вече на координацията между органите, работещи на ниво разследване. Наказателното производство е бавно и има сравнително малко случаи на осъждане за корупция в сравнение с оцененото ниво на корупция.

123. Предвид гореизложеното GRECO отправя следните препоръки към България:

- i. да бъде създадена система за събиране и обработка на данните за разследване и наказване на корупционните престъпления, включително по отношение на правната помощ по наказателни дела с други държави;**
- ii. да бъде осъществено обективно изследване в областта на корупцията с оглед постигане на ясна картина за положението в страната и съответните институции;**
- iii. да бъде приета национална програма за борба с корупцията, включваща превантивни и репресивни аспекти, и да бъде създадена специална комисия (body) за обща координация на нейното прилагане;**
- iv. да бъдат продължени усилията за приемане на ефективна антикорупционна правна рамка с цел да се избегнат, ако е възможно, празноти в законодателството (“legal lacunas”), които могат да се използват за корупционни цели;**
- v. да бъдат преразгледани (обсъдени отново) организационните структури на полицията и другите служби (на МВР), отговарящи за борбата с корупцията, с оглед постигане на по-висока степен на организационна самостоятелност (autonomy) на тези органи;**
- vi. да се осъществи специализация в рамките на полицията (НС “Полиция”) по проблемите на корупцията и да се предвидят необходимите инструменти, включително достъп до информация от други власти с оглед създаване на възможност за ефективно изпълнение на дейността;**
- vii. по-добре да бъде дефинирана ролята на следствената служба и да се преразгледат отношенията/координацията между прокуратурата и тази служба във връзка с функциите на правоприлагащите органи;**

viii. да бъде институционализирано обучението на съдии, прокурори и следователи и да бъдат приети (учебни) програми в областта на борбата с корупцията съобразно специфичните потребности на всяка от тези професионални категории;

ix. да бъде осигурен необходимият брой прокурори и съдии;

x. разследването по дела за корупция да бъде осъществявано от специализирани звена с оглед повишаване на качеството и бързината на досъдебното производство и създаване на условия за по-бързо приключване на съдебното производство;

xi. на регионално равнище в системата на следствието и прокуратурата да бъдат създадени специализирани звена за делата за корупция;

xii. да бъдат приети етични кодекси/ръководни начала срещу корупцията за всички държавни служители;

xiii. да бъде обсъдена възможността за ограничаване до минимум на категориите лица, които се ползват с имунитет от наказателно преследване;

xiv. да бъдат приети ръководни насоки (guidelines) за снемането на имунитета с цел уеднаквено прилагане на правилата по процедурата.

124. Освен това, GRECO поканва българските власти да вземат предвид забележките, направени от експертите в аналитичната част от доклада.

125. В заключение съобразно чл.30.2 от Процедурните правила на Групата, GRECO поканва българските власти да представят доклад за изпълнението на посочените по-горе препоръки в срок до 31 декември 2003 г.