

ПЕТ ГОДИНИ МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА – ВРЕМЕ ЗА РАЗМИСЪЛ

Изследването е осъществено по проект на Правна програма на Институт „Отворено общество“ – София „Оценка на ефекта от Механизма за партньорство и проверка“ през първата половина на 2012 г. от екип в състав:

- **Иванка Иванова,**
ръководител на проекта и автор
- **Велислава Делчева,**
координатор на проекта

Изложените мнения и становища ангажират единствено автора и не трябва да се приемат непременно като официална позиция на Институт „Отворено общество“ – София.

Никоя част от това издание не може да бъде възпроизведена или излъчвана под никаква форма и чрез никакви средства без предварителното писмено съгласие на Институт „Отворено общество“ – София.

ISBN 978-954-2933-17-5

РЕЗЮМЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка е установен от Европейската комисия в момента на присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз. Той е инструмент едновременно за наблюдение и подкрепа за ефективна борба с корупцията и организираната престъпност и за продължаване на реформите в областта на правосъдието, предприети по време на преговорите за членство.

Това изследване разглежда Механизма като оригинално средство на Европейската комисия за отчетане на степента, до която България и Румъния съблюдават отделни елементи на върховенството на закона като основен принцип на ЕС и обща ценност на държавите членки. Изследването описва особеностите на самия Механизъм, анализира развитието

на България през 5-те години на неговото действие и се опитва да оцени какъв е неговият принос.

Заклучението е, че България е отбелязала слаб напредък, който не е достатъчен, за да отговори на целите, заложи в Механизма. Основните причини за това са вътрешни, но самият Механизъм също не реализира в достатъчна степен капацитета си да стимулира реформи. Въпреки това той се радва на широка подкрепа сред българското население и сред експертната общност. Тази подкрепа не е мотивирана толкова от увереност, че Механизмът реално стимулира реформи в правосъдието, колкото от опасения, че без него би имало сериозно връщане назад. Формулирани са препоръки в посока на продължаване на Механизма и неговото усъвършенстване.

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ОСНОВНИТЕ ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	3		
ПРЕДМЕТ И МЕТОД	4		
КАКВО Е МСП?	4		
▶ Контекст	4		
▶ Правна основа на МСП	5		
▶ Предмет на МСП	7		
▶ Основни показатели за напредък	7		
▶ Ред за осъществяване на МСП	10		
▶ Подкрепата	12		
ОЦЕНКА НА РАЗВИТИЕТО СПОРЕД ДОКЛАДИТЕ ПО МСП	12		
▶ 2007–2008 г. Фаза на отрицанието	13		
▶ 2009–2010 г. Осъзнаване и подем	13		
▶ 2011–2012 г. Отлив на ентузиазъм и разкриване на структурни проблеми	14		
▶ Застой или напредък спрямо целите на МСП?	15		
ОЦЕНКА НА РАЗВИТИЕТО СПОРЕД ДРУГИ ИЗТОЧНИЦИ	16		
▶ Други международни наблюдения	16		
▶ Според Фрийдъм Хауз – Нации в преход	16		
▶ Според Световната банка – световните показатели за управление	16		
▶ Според Трансперънси Интернешънъл – индекс на възприятия за корупцията	18		
▶ Според общественото мнение – доверие в институциите	18		
▶ Според общественото мнение – ниво на почтеност в институциите	21		
▶ Според общественото мнение – промяна в представите за корупция в отделните институции през последните 5 години	21		
		▶ Според общественото мнение – промяна в качеството на работа на институциите през последните 5 години	23
		▶ Според общественото мнение – някои особености на социалната база на оптимизма	23
		▶ Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – очакване за справедлив процес	24
		▶ Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – независимост на съда	24
		▶ Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – честност и справедливост на съдиите и полицаите	24
		▶ Относно надеждността на изследванията на общественото мнение	25
		КАКЪВ Е ЕФЕКТЪТ ОТ МСП?	26
		▶ Ефект и полза от МСП според общественото мнение	27
		▶ Ефект и полза от МСП според интервюирани представители на държавни институции, НПО и магистрати	30
		ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РИСКОВЕ	32
		▶ Върховенство на закона БЕЗ защита на основните права?	32
		▶ Върховенство на закона БЕЗ достъп до правосъдие?	33
		▶ Напредък по отделни дела или напредък по отделни показатели?	34
		▶ Професионален или политически анализ на проблемите?	34
		ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ	35
		СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ И ФИГУРИТЕ	37

СПИСЪК НА ОСНОВНИТЕ ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс	ИВСС	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
БВП	Брутен вътрешен продукт	ИОО-С	Институт „Отворено общество“ – София
БНБ	Българска народна банка	МВР	Министерство на вътрешните работи
БОРКОР	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет	МП	Министерство на правосъдието
БСП	Българска социалистическа партия	МС	Министерски съвет
ВАС	Върховен административен съд	МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
ВКП	Върховна касационна прокуратура	НАП	Национална агенция по приходите
ВКС	Върховен касационен съд	НДСВ	Национално движение Симеон Втори (политическа партия)
ВСС	Висш съдебен съвет	НПО	неправителствени организации
ГЕРБ	Граждани за европейско развитие на България (политическа партия)	НПК	Наказателнопроцесуален кодекс
ГПК	Граждански процесуален кодекс	НСБОП	Национална служба „Борба с организираната престъпност“
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“	НСЛС	Национална следствена служба
ДЕС	Договор за Европейски съюз	ОЛАФ	Европейска служба за борба с измамите
ДПС	Движение за права и свободи (политическа партия)	ПФИ	Преходен финансов инструмент
ЕК	Европейска комисия	ССБ	Съюз на съдиите в България
ЕНП	Европейска народна партия	ФАР	<i>англ. PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i> – Програма на ЕС за подпомагане на страните от Централна и Източна Европа по пътя им към присъединяване
ЕС	Европейски съюз		
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи		

ПРЕДМЕТ И МЕТОД

Този анализ¹ има за задача да очертае ефекта от Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), установен между Европейската комисия (ЕК) и България. Механизмът подпомага и оценява напредъка на България в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, така че страната да е в състояние да изпълнява и прилага изискванията на правото на Европейския съюз (ЕС) и да се ползва с доверието на останалите държави членки като пълноправна част от ЕС като обща зона на свобода, сигурност и правосъдие.

Пет години след установяване на МСП анализът се опитва да отговори на няколко въпроса:

- България отбелязала ли е напредък по отношение на поставените цели?
- Как българското обществено мнение оценява развитието на съдебната реформа и борбата с корупцията и до каква степен тази оценка съвпада с наблюдението по МСП?
- Сред всичките възможни фактори, които влияят на развитието на правосъдието на национално ниво, може ли да се изолира влиянието на МСП и какво е то?
- Кои са основните предизвикателства пред реализирането на пълния капацитет на МСП като инструмент за насърчаване на реформи и като инструмент за измерване на развитие?

Задачата, която си поставя МСП, е отчасти да установи дали съдебната, административната и политическата реалност в България съответстват на стандарта върховенство на закона така, както е заложен като ценност на ЕС от Договора за Европейски съюз и като ценност на държавите – членки на Съвета на Европа, според Устава на Съвета на Европа. Има съвсем малко международни опити за оценка на степента, до която отделни държави покриват тези стандарти и затова анализът на ефекта от МСП съдържа и някои бележки по въпроса подлежи ли изобщо това развитие на оценяване и ако да – кои показатели са подходящи.

От методологическа гледна точка изводите в този анализ се основават на три източника:

¹ Благодарим на доц. Юлия Захариева, доц. Даниел Смилов от Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и Марин Лесенски от Институт „Отворено общество“ – София, които направиха важни бележки по една по-ранна версия на този доклад, както и на Сержо Карера от Центъра за европейски политически изследвания в Брюксел за един кратък, но много полезен разговор по темата – б.а.

- национално представително социологическо изследване на общественото мнение, проведено сред пълнолетното население на България в периода 1–17 май 2012 г. от екип на Институт „Отворено общество“ – София (ИОО–С); анкетираните са 1169 души;

- две фокус групи с български юристи, проведени през май–юни 2012 г.;

- дванадесет индивидуални интервюта с представители на български институции, на неправителствени организации (НПО) и магистрати.

КАКВО Е МСП?

МСП е инструмент на ЕК за регистриране и подпомагане на напредъка на България и Румъния за постигане на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност.

Тук разглеждаме особеностите на МСП само по отношение на България.

Контекст

МСП започва да действа от началото на 2007 г. Първите две години на МСП съвпадат с втората половина на мандата на правителството на т.нар. „Тройна коалиция“ (2005–2009 г.). То се състои от бившата Комунистическа партия (сега Българска социалистическа партия) и две либерални формации – Движението за права и свободи и НДСВ (Национално движение Симеон Втори, по името на Симеон Сакскобургготски – последния български цар и министър-председател между 2001 и 2005 г.). Правителството на Тройната коалиция се ползва с удобно парламентарно мнозинство.

През лятото на 2009 г. на власт идва правителството на ГЕРБ, самоопределящо се като дясно. Партията е член на Европейската народна партия (ЕНП). Партия ГЕРБ управлява като правителство на малцинството – подкрепата му в Народното събрание се крепи отначало върху неформална коалиция с националистическата формация Партия „Атака“, а напоследък – върху подкрепата на разнородна, но стабилна група от независими депутати.

Между 2007 и 2011 г. България е и остава най-бедната държава в ЕС². От края на 90-те години обаче реалният брутен вътрешен продукт (БВП) на човек от

² По данни на Евростат, Индекс на физическия обем на реален БВП на човек от населението 2006–2011 г.

населението се увеличава³ – през 1998 г. БВП на човек от населението в България представлява 25% от БВП на човек от населението в Италия; през 2008 г. е вече 43%.

Между 1998 и 2008 г. България се намира в период на 11-годишен стабилен икономически растеж – най-дългия такъв период от историята на страната след Освобождението. Основно в резултат на това има промяна в обществените нагласи – до 2008 г. бедността и безработицата трайно биват определяни като основни обществени проблеми; през 2007 и 2008 г. те са изместени от корупцията – от началото на 2007 г. корупцията заема първо място като най-важния проблем, пред който е изправена страната. През 2008 г. 2/3 от българските граждани смятат, че корупцията е най-важният проблем на страната. Този дял се повишава повече от два пъти между 2004 и 2008 г., основно заради намаляването на относителната тежест на страховете от бедността и безработицата⁴.

През 2009 г. световната финансова криза засяга България – страната отбелязва негативен ръст на БВП (-6%), последван от колебливо възстановяване през 2010 и 2011 г. – тогава растежът на БВП е много близо до нулата, но по-скоро с положителен знак. Това се отразява на обществените нагласи – бедността и безработицата отново се връщат⁵ на водещите места сред най-важните проблеми на страната, а корупцията отстъпва значително.

За периода на действие на МСП – от 2007 г. до сега, няма съществени промени във върховните органи на съдебната власт. На практика целият период на наблюдение по МСП съвпада само с един мандат на Висшия съдебен съвет (ВСС) – органа, който отстоява по Конституция независимостта на съдебната власт и решава въпросите за кариерното израстване на съдии, прокурори и следователи. Мандатът на ВСС е 5-годишен и съставът се подменя изцяло – насто-

ящият състав действа от октомври 2007 до октомври 2012 г. Понеже съставът се подменя изцяло, това обикновено прибавя по шест месеца в началото и в края на всеки мандат, които са на практика неизползваеми за реформи, защото в края на мандата старият състав на ВСС губи мотивация, а в началото на следващия мандат новият състав губи време, за да се запознае с проблемите.

След 2007 г. ВСС е постоянно действащ орган, т.е. членовете му за 5 години спират да изпълняват професионалните си задължения в съдебната власт. 11 от членовете на ВСС се избират от Народното събрание, 6 – на общо събрание на съдиите, 4 – на общо събрание на прокурорите, 1 – от следователите. Главният прокурор, председателят на Върховния касационен съд (ВКС) и на Върховния административен съд (ВАС) са членове на ВСС по право.

Периодът на действие на МСП се вмества в един мандат на главния прокурор (7 години). Мандатът на настоящият главен прокурор тече от февруари 2006 – до февруари 2013 г.

Всеки един от тези фактори упражнява определено влияние върху постигането на целите на МСП, т.е. постигането на отчетност и ефективност на правосъдието и успешна борба с корупцията и организираната престъпност:

- спирането на темпа на нарастване на БВП връща отново страха от бедност и безработица като най-значим обществен проблем и намалява относителната тежест на корупцията като такъв; това, от своя страна, отслабва вътрешнополитическия натиск върху правителството да предприема реформи в правосъдието;
- през втората половина на мандата си правителствата трудно прокарват реформи, особено без стабилно парламентарно мнозинство;
- дългите мандати на управление на ВСС и главния прокурор, и особено подмяната на целия състав на ВСС едновременно, ограничават възможностите за реформи в системата за дълги периоди от време.

Правна основа на МСП

МСП е установен непосредствено преди присъединяването на България към ЕС като съпътстваща мярка към Акта на присъединяване. Представлява развитие и продължение на подхода, който ЕС използва по време на преговорите за присъединяване – да мотивира промени в държавите кандидатки чрез поставяне на условия.

³ По данни на Световната банка, Световна банка за данни, показател БВП на глава от населението, цитирано по Георги Ангелов и Звезда Ванкова, „Българската трудова миграция: има ли смисъл от ограничения в ЕС“, полиси бриф на Институт „Отворено общество“ – София, ноември 2011 г., http://www.osi.bg/downloads/File/2011_New/Bg_trudova_migracia_ENG_kor.pdf

⁴ Данните и интерпретацията са на Центъра за изследване на демокрацията, „Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България“, 2009 г., с. 19.

⁵ Според представително социологическо изследване на Институт „Отворено общество“ – София, проведено през м. май 2012 г., най-важните проблеми в страната в момента са подредени по степен на важност така – ниски заплати, безработица, високи цени, слаба икономика, лошо здравеопазване, престъпност, емиграция.

МСП е създаден с Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. Решението е до голяма степен мотивирано от последния доклад на Комисията преди присъединяването (от 26 септември 2006 г.), който констатира, че въпреки готовността на България за членство, в страната остават проблеми, „по-специално в отчетността и ефективността на съдебната система и правоприлагащите органи, където е необходим по-нататъшен напредък, за да се гарантира тяхната способност да прилагат и изпълняват мерките, които са приети за създаване на вътрешния пазар и зоната на свобода, сигурност и правосъдие“.

Правната основа на решението за създаване на МСП не е много ясно определена. Решението се позовава общо на Договора за ЕС, който определя Комисията за пазител на договорите и постановява, че върховенството на закона е сред основните ценности на ЕС и на страните членки, и на Договора за създаване на Европейската общност, според който зоната на свобода, сигурност и правосъдие и вътрешния пазар се основават на взаимното доверие, че административните и съдебните решения и практики на всички страни членки напълно съответстват на върховенството на закона.

Решението се позовава вече по-конкретно на чл. 4, ал. 3 от Договора за присъединяване на Република България и Румъния към ЕС и на чл. 37 и 38 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния.

Чл. 37 позволява на Комисията да предприеме необходимите мерки в случай, че има непосредствена заплаха България или Румъния да причини сериозно нарушение на функционирането на вътрешния пазар чрез невъзможност да прилага ангажиментите, които е поела в контекста на преговорите за присъединяване.

Чл. 38 позволява на Комисията да предприеме съответните мерки в случай, че в България или Румъния има сериозни недостатъци или неизбежен риск от настъпването на такива при транспонирането или прилагането на рамковите решения или други съответни ангажименти, инструменти за сътрудничество и решения, отнасящи се до взаимното признаване в областта на наказателното право и взаимното признаване на решения по граждански дела.

Мерките могат да включват и временно отпадане на задължението на държавите членки да признават и изпълняват български или румънски присъди и съдебни решения. Комисията има право да активира мерките по чл. 36–38 до три години след присъединяването

по своя собствена инициатива или след мотивирано искане от държава членка, като чл. 38 се прилага след консултации с държавите членки.

Мерките по чл. 37 и 38 от Акта относно условията за присъединяване бързо придобиват популярност като „защитни клаузи“. Аналогични клаузи са предвидени и за всички държави от разширяването на ЕС през 2004 г., но за нито една от тях не е предвиден инструмент за наблюдение от страна на ЕК, аналогичен на МСП.

Нещо повече, за България и Румъния е предвидена допълнителна възможност по чл. 39 от Акта относно условията за присъединяване, според която, ако има явни доказателства, че нивото на подготовка за приложение на достиженията на правото на ЕС е такова, че има сериозен риск някоя от двете държави да не е готова да отговори на изискванията на членството в ЕС към предвидената дата за присъединяване (1 януари 2007 г.), ЕК има право да препоръча и Съветът има право да вземе единодушно решение да отложи членството на България и Румъния с една година – за 1 януари 2008 г.

Тази възможност е предвидена само за България и Румъния, но в същото време тя не е цитирана като правна основа на Решението за създаване на МСП.

В Решението за създаване на МСП няма предвиден срок на действие. Наблюдението трябва да отпадне ако и когато ЕК прецени, че всички бенчмарки⁶ са задоволително изпълнени.

Самото решение за създаване на МСП може да бъде променено, ако Комисията реши да промени бенчмарките.

МСП е приет преди влизане в сила на Договора от Лисабон, но дори и тогава ЕК всъщност разполага с достатъчно инструменти да въздейства на държавите членки, ако те не прилагат правото на ЕС. След влизане в сила на Договора от Лисабон тези правомощия съществено се разширяват по отношение на областите на бившия трети стълб на законодателството на ЕС (сътрудничество по наказателно-правни въпроси и полицейско сътрудничество) – прилагането на национално ниво на мерките в тази област става предмет на съдебен контрол от страна на Съда на ЕС, а ЕК придобива право на законодателна инициатива в тази област. Въпреки това МСП не отпада след 2009 г.

⁶ Думата „бенчмарк“ е официално преведена на български като „индикативен показател“, но значението ѝ е доста по-различно. Според Оксфордския речник „бенчмарк“ означава „стандарт или референтна точка, спрямо която нещата могат да бъдат сравнявани“. Затова в този доклад използваме „бенчмарк“ и „показател“ като различни понятия – б.а.

(влизане в сила на Договора от Лисабон и последната година, в която могат да бъдат активирани „защитните“ клаузи).

Тези обстоятелства навеждат на извода, че ЕК приема МСП като изключителен инструмент спрямо България и Румъния, защото се стреми да реши много по-широк проблем от формално заявления в Решението за създаване на МСП (готовността на страните да прилагат правото на ЕС).

Обхватът на наблюдението по МСП се отнася до отчетността и ефективността на административните и съдебните системи на България и Румъния изобщо като условие за способността им да прилагат достиженията на правото на ЕС. ЕК няма изрично правомощие да наблюдава тези два показателя за държави членки и *това превръща МСП в първия инструмент, чрез който ЕК наблюдава елементи от понятието върховенство на закона в държава членка*, т.е. не просто приложение на правото на ЕС, а изобщо спазване на принципите, върху които е изграден съюза и които са общи за държавите членки. На практика по инерция от времето на разширяването на ЕС, ЕК разширява полето си на действие спрямо страните членки без да има солидна договорна основа за това правомощие.

Предмет на МСП

МСП е основан на необходимостта България да гарантира в достатъчна степен върховенство на закона, за да може да изпълнява задълженията си, които произтичат от правото на ЕС и да поеме отговорностите на равноправен партньор в общата зона на свобода, сигурност и правосъдие.

В преамбюла към Решението за установяване на МСП върховенството на закона се споменава два пъти – първо се казва, че върховенството на закона е ценност, на която е основан ЕС и е обща за държавите членки; после се казва, че зоната на свобода, сигурност и правосъдие и общия пазар, които са създадени от Договора за Европейски съюз (ДЕС) и Договора за създаване на Европейската общност, се основават на взаимното разбиране, че административните и съдебните решения и практики във всички държави членки напълно се придържат към принципа за върховенство на закона и това предполага, че във всички държави членки съществува една безпристрастна, независима и ефективна съдебна и административна система, която е съответно способна, освен всичко друго, да се бори с корупцията и организираната престъпност (параграф 3 от преамбюла).

На базата на това разбиране за преследваната цел са формулирани шест бенчмарки, за чието постигане ЕК следи чрез МСП. Те са закрепени в анекс към Решението за създаване на МСП:

Бенчмарк 1: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

Бенчмарк 2: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов гражданско-процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на наказателно-процесуалния кодекс и на административно-процесуалния кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.

Бенчмарк 3: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тези реформи и публикуване на резултатите всяка година.

Бенчмарк 4: Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания на обвинения в корупция на високо ниво. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.

Бенчмарк 5: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното самоуправление.

Бенчмарк 6: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имущество на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

Основни показатели за напредък

МСП не се основава на точно количествено или качествено измерване на напредъка по отделните бенчмарки. Освен това още отначало водещо е разбирането, че бенчмарките не подлежат на изпълнение една по една, а са по-скоро свързани в една обща концепция за това какъв е крайният желан резултат от реформите.

Конкретните показатели, които ЕК използва за отчитане на напредъка, не са изрично изброени и до-

говорени между страните. Използваните показатели варира в различните доклади, но все пак може да се види, че ЕК отдава по-голяма тежест на едни за сметка на други.

По време на преговорите за присъединяване на България ЕК използва като показатели за отчитане на напредъка на страната приемането на нови закони, внедряване на нови процедури и създаване на нови институции. Този подход е оправдан, защото процесът на преговори за членство е доминиран от необходимостта държавата кандидат да докаже способността си да приема и прилага достиженията на правото на ЕС. След като България е вече държава членка обаче, ЕК отчита, че този подход не е достатъчен.

Още към края на преговорите за членство на България вече е ясно, че приемането на нови закони и създаването на нови институции само по себе си може и да не доведе до съществена промяна на установените съдебни и административни практики. При МСП ЕК се стреми да се дистанцира от измерване на напредъка чрез приемането на нови закони и създаването на нови институции, като системно подчертава в докладите си, че „законите трябва да се изпълняват, а институциите – трябва да работят ефективно, за да постигнат конкретни резултати“ (Доклад МСП 2008 г.)⁷. В случаите, когато българското правителство отчита създаването на нови институции, ЕК се въздържа да дава оценки преди да са ясни конкретните резултати от тяхната работа. Това се вижда при създаването на Специализирания наказателен съд и Специализираната администрация към правителството за превенция на корупцията (БОРКОР). Обаче нито ЕК, нито останалите държави членки са напълно последователни при спазване на този подход. ЕК продължава да препоръчва промени в законодателството в рамките на МСП, а през 2012 г., когато България приема нов закон за отнемане на престъпно имущество, посланиците на поне пет държави членки (Германия, Франция, Великобритания, Дания, Холандия) присъстват на обсъжданията в Народното събрание, препоръчват приемането на Закона чрез свои изказвания и го приветстват пред медиите – т.е. заявяват оценка преди законът да е произвел какъвто и да било резултат.

⁷ Европейска комисия, Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество – СОМ (2008) 495 окончателен, 23 юли 2008 г. По-нататък в текста докладите на Комисията са цитирани с посочване на съкращението МСП и годината на публикуване. Навсякъде, където е цитиран Доклад на Комисията, се има предвид пълният доклад от м. юли, а не междинните технически доклади.

Намерението на ЕК да отчита реални резултати, а не само промени в законодателството, е прокарано чрез въвеждането на един основен показател за напредък – брой на успешните съдебни дела и присъди – като под „успешни“ се разбира приключили с осъдителна присъда. ЕК изрично посочва, че „реалната, осезаема мярка за успех остава броят на успешните съдебни дела и присъди“ (Доклада по МСП 2007 г.). Като допълнителни показатели в този смисъл МСП използва и отчитане на броя на проверките, извършвани от различни административни структури (Инспекторати към министерствата, ИВСС), брой на дисциплинарните производства срещу магистрати, проведени съвместно с други държави полицейски операции срещу престъпността, брой повдигнати обвинения срещу лица, заемащи висши публични длъжности, и някои други.

За да отговори на това очакване на ЕК, българският ВСС изготвя и поддържа списък с дела и създава специална комисия, която да наблюдава напредъка по тези дела. Според докладите на тази комисия, към 2011 г. общият брой на наблюдаваните дела е 88.

Самият списък с наблюдавани дела не е публично оповестен, но според медийни публикации там фигурират конкретни дела за злоупотреби с еврофондове, трафик на наркотици, участие в организирани престъпни групи и други.

ВСС изготвя анализ на причините за забавяне на делата и приема⁸ Мерки за усъвършенстване на организацията и работата на съдилищата и прокуратурата по делата от особен обществен интерес. Според анализа на ВСС има пет групи причини за забавяне на делата – злоупотреба с правото на защита, проблеми с призоваването, проблеми с експертните и вещните лица, проблеми при взаимодействието между съда и държавните органи (вкл. неизпълнение на съдебни поръчки от други държави) и проблеми, свързани със слабости в действията на разследващите органи и съда. Висшият адвокатски съвет възразява на констатациите в доклада – според него само 15% от отлаганите дела са по причина, свързана със защитника, а като основен фактор за забавянето на делата се посочва фактът, че при провеждане на разследването на досъдебната фаза не са проверявани факти и обстоятелства, които са от съществено значение за делата – и те трябва да се проверяват отново на съдебна фаза.

По препоръка на ВСС Върховна касационна прокуратура (ВКП) въвежда отделно отчитане на делата, кои-

⁸ Мерките са приети с Решение на ВСС – Протокол № 39 от 2008 г.

то представляват специален интерес; в периодичните си отчети оповестява общия брой дела по отделни видове престъпления, които са свързани с корупция и организирана престъпност – пране на пари, трафик на хора и т.н. ВКП подсилва и института на т.нар. „дела на специален отчет“, по които движението на дела от посочените видове престъпления се наблюдава и отчита приоритетно от прокурорите⁹.

В съобщение до ЕК през 2010 г. българската страна съобщава, че има вече повдигнато първото обвинение срещу бивш министър, както и в по-нататъшната си комуникация с ЕК редовно съобщава за развитието на отделни дела от списъка с наблюдаваните от Комисията.

Подходът на ЕК да разчита основно на отчитането на напредък по списък с наказателни дела е критикуван от различни заинтересовани страни на национално ниво, както и от съдии и други юристи, които бяха интервюирани за целите на това изследване.

Основните аргументи срещу този подход са следните:

- Въвеждането на система за отделно отчитане и специално наблюдение в рамките на прокуратурата се приветства от всички неизменно като положително развитие, както и приемането на мерки от страна на прокуратурата да наблюдава отблизо развитието на полицейските разследвания по определени дела. Но включването на действията на съда в това наблюдение създава риск от нарушаване на принципа за независимост на съда, защото постигането на външни политически цели на България (успешно членство в ЕС) се превръща във функция на работата на съда, а съдиите нито могат, нито трябва да съобразяват в своята работа политическите последици от решенията си;

- ВСС няма правомощия да наблюдава, анализира и оценява развитието по отделни дела. Правомощията му са ясно определени в Конституцията и са ограничени до въпросите на назначаване и кариерно израстване на съдии, прокурори и следователи. На практика единственото нещо, което ВСС може да наблюдава по отношение на тези дела, е сročността на тяхното дви-

жение, което е крайно недостатъчно с оглед установяване на истинските пречки пред правосъдието;

- ВСС съставя списъка за наблюдение въз основа на неясни критерии – използва понятието „дела от висок обществен интерес“, което остава неопределено и неясно. Ако делата за наблюдаване и съответно – оценката не са избрани по надеждна научна методология, то тогава изводите от наблюдението не могат да бъдат обективни;

- Целта за преследване на осъдителна присъда по наблюдаваните дела всъщност е в противоречие с целта за преориентиране на приоритетите на прокуратурата към по-тежки престъпления. При дела за пране на пари или търговия с влияние прокуратурата има по-висок риск да загуби делото. Прокурорите могат да бъдат мотивирани да преследват системно такива дела само ако се приеме, че те невинаги ще успяват и ако съответно се промени начинът на отчитане на тяхната работа и се развият механизми за поощряване в случай на успех или налагане на отговорност в случай на провал.

Допълнителна критика към избора на показатели за отчитане на напредъка на България по МСП може да се формулира по отношение на показателите, които ЕК и България всъщност могат, но избират да НЕ използват – напр. доверието в националните институции, натовареността на съдиите и прокурорите и условията на труд, както и системните показатели на средата като свобода на медиите, честност на изборите.

От една страна, във всяка демократична държава доверието на гражданите в нейните институции е основен показател за тяхната ефективност¹⁰. Общественото доверие се приема¹¹, поне от изследователите в България, за основна предпоставка за успешна съдебна реформа. Програмата от Стокхолм предвижда като цел едновременно повишаване на доверието на гражданите в правосъдието и на доверието между държавите членки. Самият МСП е ориентиран колкото към стимулиране на реформи в България, толкова и към повишаване на доверието към българските институции от страна на останалите държави членки. Въпреки това докладите по МСП рядко споменават доверието в българските съдебни органи като проблем или отбелязват развитие в тази област, нито го използват като постоянен показател за

⁹ Работата по „делата на специален отчет“ е уредена изрично с Инструкция №1 на Прокуратурата на РБ, МВР и НСЛС от 22 март 2004 г. за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване, ДВ.30/2004 г. Впоследствие се оказва, че институтът се обезсмисля заради прекалено големия брой дела, които попадат в обхвата на определението според Инструкцията. ВКП ревизира основанията за водене на делата на специален отчет и общият им брой е сведен до около 1000.

¹⁰ Аргументи в тази посока са подробно развити в „Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика“, ЦИД, 2011 г.

¹¹ Пак там, с. 23.

отчитане на напредъка на страната към по-ефективно и отговорно правосъдие.

От друга страна, всекидневните проблеми на съдиите от София и на полицаите от цялата страна са свързани с лоши материални условия на труд и неравномерна натовареност, която е предпоставка за влошаване качеството на работа. Развитието по този показател също не представлява обект на системно наблюдение по МСП и това донякъде има ефекта да отчужди една част от професионалистите от целите на МСП.

На последно място, други международни наблюдения по теми, свързани с върховенството на закона, следят и отчитат и показатели, които са външни за системата на правосъдието – медийна свобода, честност на изборния процес и т.н., които несъмнено имат отношение към отстояването на ценностите на общественения живот (вкл. и върховенството на закона). Всеки един от тези показатели е споменаван в отделни доклади по МСП, но не е следено системно развитие по него.

Идеалният набор от показатели за следене и отчитане на напредъка на България към по-ефективно и отговорно правосъдие беше очертан от интервюираните в рамките на това изследване по следния начин:

- Показатели относно почтеността на средата – прозрачност на финансиране на политическите партии, прозрачност и достъп до обществена информация за институциите, медийна свобода, честни избори;
- Доверие в националните институции;
- Показатели относно ефективността на наказателното преследване на сериозна престъпност:
 - ▶ Проведени разследвания и брой повдигнати обвинения (но не и присъди) по видове престъпления и по-специално наркотици, трафик на хора и други;
 - ▶ Съотношение на повдигнатите обвинения за пране на пари спрямо обвиненията за горните престъпления¹²;

¹² Едно скорошно изследване навежда на мисълта, че делът на обвиненията за пране на пари, спечелени от трафик на хора, спрямо общия брой обвинения за трафик на хора е важен показател за способността на системата да насочва наказателното преследване срещу лица от високите етажи на престъпните мрежи (а не просто да регистрира брой обвинения за сметка на преследване на лица от изпълнителските нива на престъпните мрежи), вж. Георги Петрунов, „Основни схеми за изпиране на пари от трафик на хора с цел сексуална експлоатация“, Фондация „Риск монитор“, 2009 г.

- ▶ Обвинения за търговия с влияние и подкуп срещу специфични категории лица – политици, висши държавни служители, вкл. на МВР, съдии, прокурори;
- ▶ Обем на конфискуваното имущество, придобито в резултат на посочените по-горе престъпления;
- Натовареност и условия на труд на съдии, прокурори и полицаи (вкл. използване на информационни технологии).

За ефективност и отчетност на правосъдието всъщност няма един или няколко основни показатели. Затова е много важно да се следи развитието по целия комплекс от показатели и те да се интерпретират в тяхната взаимовръзка.

Ред за осъществяване на МСП

Редът за осъществяване на наблюдението на напредъка и за предоставяне на подкрепа не са уредени изрично в Решението за установяване на МСП. Решението изисква само България да докладва до Комисията всяка година за напредъка по всеки бенчмарк и да оказва необходимото съдействие на експертните мисии на ЕК. От своя страна ЕК има право да оказва съдействие и да събира и обменя информация, да организира експертни мисии за оценка на напредъка. ЕК отчита резултатите минимум на всеки 6 месеца чрез доклади до Европейския парламент и Съвета.

На практика наблюдението се осъществява от служители към Генералния секретариат на Комисията, подчинена на Председателя на ЕК, подпомагани от един постоянен съветник в Представителството на ЕК в София. ЕК подготвя въпросници към българската страна, които се изпращат два пъти в годината. Също два пъти в година ЕК организира експертни мисии в България, които проучват развитието по 6-те бенчмарки, като провеждат срещи и интервюта с широк кръг от заинтересовани страни – представители на институции, дипломатически мисии в България на други държави – членки на ЕС и НПО. Една от двете експертни мисии в годината обикновено включва, освен представители на ЕК, и експерти от страните членки. Съставът на експертните мисии не е постоянен.

От българска страна комуникацията по МСП се осъществява първоначално съвместно от МВР и МП, а след 2008 г. – от министъра по европейски въпроси (2008–2009 г.), който ползва администрацията на Министерството на външните работи (МВНР). След

парламентарните избори през лятото на 2009 г. в правителството вече няма отделен министър по европейските въпроси и координацията се поема от нарочно създадена дирекция „Механизъм за сътрудничество и оценка“ към Министерството на правосъдието (МП). Дирекцията е извън общата администрация на МП, на пряко подчинение на министъра. Дирекцията събира и обобщава информацията от отделните институции – МВР, прокуратура, съд, ВСС и я препраща към ЕК.

Българската страна планира напредъка по отношение на целите, заложи в МСП, чрез изработване на детайлни краткосрочни планове за действие, съдържащи мерките, които правителството и съответните заинтересовани институции ще приемат за периода между поредните доклади на ЕК.

ЕК изготвя проекти на докладите от наблюдението и ги връща за корекции в България до Министерството на правосъдието. То подготвя отговорите си с участието на заинтересованите институции.

ЕК представя два доклада всяка година (с изключение на 2007 г., когато е представен само един). Основният доклад с оценка на напредъка и препоръки се публикува през м. юли. През януари–февруари се публикува по-кратък, междинен доклад, който съдържа само описание на развитието в отделните области, но не съдържа оценки.

Структурата на основните доклади на ЕК по МСП се променя през периода на наблюдение. Първият доклад (2007 г.) обхваща не само въпросите от 6-те бенчмарки, но и напредъка във всички области, в които изобщо има наложени съпътстващи мерки към присъединяването – селско стопанство, въпроси на ветеринарното дело, безопасност на храните и авиацията. Впоследствие ЕК приема, че има установени изпълнителни структури и механизми за докладване в тези други области и за в бъдеще те отпадат.

Първият доклад по МСП по отношение на напредъка в съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност е организиран около 6-те бенчмарки. След 2008 г. обаче и ЕК, и България, изглежда, оценяват ограниченията на този формат. През 2008 г. ЕК представя три отделни доклада – един общ доклад, който съдържа постижения, резултати и препоръки за допълнителни мерки; един технически доклад, който проследява развитието по всяка от бенчмарките; и един тематичен доклад, който очертава проблемите в усвояването на еврофондовете. След 2008 г. ЕК запазва разделението на основен и технически доклад, като структурата на основния доклад е в

три части – напредък на съдебната реформа, борба с корупцията и борба с организираната престъпност, а в техническия доклад се разглежда подробно напредъкът по всяка от бенчмарките.

Изводите на МСП се основават, освен на комуникация между българските власти и ЕК, и на принос на държавите – членки на ЕС и на органите на специализираната администрация на ЕК. Държавите членки участват чрез информация, подавана към ЕК от дипломатическите им мисии в България, и като излъчват експерти за участие в експертните мисии на ЕК в България (веднъж в годината). Експертите, които отделните държави членки излъчват, не са постоянни.

В рамките на МСП ЕК формулира редица препоръки за конкретни действия, които да бъдат предприети от българското правителство. Някои от препоръките са доста общи (напр. „цялостна реформа за подобряване на съдебната практика“, „да демонстрира резултати от антикорупционната рамка“, „да се укрепи капацитетът на съдебната власт на всички нива“), други засягат общото функциониране на демократичния процес в страната – напр. установяване на парламентарен контрол върху ДАНС.

Част от препоръките на ЕК са съвсем конкретни и засягат специално наказателната политика на държавата. Препоръчвано е напр. следното:

- създаване на нови институции – напр. специализирана комисия за предотвратяване на конфликт на интереси;
- промени в действащи закони или приемане на нови – промени в Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК), приемане на нов Наказателен кодекс, ефективно законодателство за предотвратяване на конфликт на интереси и за гражданска конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност;
- извършаване на анализ на причините за оправдателни присъди по ключови дела за корупция и организирана престъпност и планиране на последващи мерки за преодоляване на проблемите с обвинението;
- да се докладва системно за резултатите от прилагането на новоприети закони (ГПК, НПК и АПК).

В последователните доклади по МСП ЕК не поддържа едни и същи конкретни препоръки и не следи прилагането на всяка от препоръките, които е отправила преди това – напр. препоръката да се докладва системно за резултатите от приложението на новоприети закони (ГПК, НПК и АПК), която е формулирана в Доклада 2007 г., в последващи доклади не се спомене-

нава изрично и след 2008 г. не се отчита развитието по нея.

Този подход позволява гъвкавост на страните, защото препоръките могат да се адаптират към конкретното развитие на политиките вътре в страната, но в същото време донякъде ограничава потенциала на МСП да стимулира реформи и всъщност непрекъснато отлага момента, в който може да се приеме, че България е отговорила изцяло на очакванията на Комисията.

Подкрепата

ЕК има право да оказва подкрепа на българските власти за постигане на бенчмарките по МСП. Няма конкретна дефиниция или механизъм за оказване на подкрепата.

Основният елемент от подкрепата е предоставянето на средства за приоритет Правосъдие и вътрешни работи по Преходния финансов инструмент (ПФИ) – към 2007 г. това е най-големият приоритет по ПФИ, като за него са планирани близо 1/3 от средствата по целия фонд, или около 11,5 млн. евро. По ПФИ се предвижда подкрепа за институционално изграждане в допълнение към значително по-големите средства по този приоритет от предприєдинителния период по програма ФАР.

През 2008 г. част от средствата по ПФИ не са договорени заради отнетата акредитация на дирекция „Централно звено за финансиране и договаряне“ в Министерството на финансите като изпълнителна агенция по програма ФАР с решение на ЕК от 23 юли 2008 г. Към началото на 2012 г. обаче вече са усвоени 87% от средствата, основно за туининг проекти с други държави членки. Към Междинния доклад по МСП от 4 февруари 2008 г. ЕК предостави списък с основните проекти по ФАР и ПФИ, подкрепящи целите на МСП.

Първоначално има очакване отделните държави – членки на ЕС да се включат в подкрепата за България, освен чрез участие в туининг проекти по ПФИ, и чрез изпращането на специални съветници към българските институции. Някои от държавите членки наистина първоначално полагат усилие в тази посока – напр. към главния прокурор за известно време има холандски съветник, във ВКП има предоставяна помощ от германски прокурори, министърът на вътрешните работи има германски съветник за антикорупционните политики и френски съветник. Няма публично предоставена информация за точния брой и дейността на съветниците.

В Доклада по МСП през 2008 г. ЕК с разочарование отбелязва, че помощта от другите държави „невинаги носи очакваните резултати и е налице нарастващо недоволство сред държавите членки, които предложиха своята подкрепа, поради липсата на прозрачност и резултати при контактите си с българската администрация и слабите резултати“.

В началото на управлението на правителството на ГЕРБ отношението изглежда променено – канени са настойчиво съветници от други държави по различни теми, но тогава пък значителната част от средствата по ПФИ вече са договорени, а икономическата криза започва да се усеща в публичните финанси и отделните български органи не успяват да отделят национални средства за заплащане на чуждестранни консултанти.

ОЦЕНКА НА РАЗВИТИЕТО СПОРЕД ДОКЛАДИТЕ ПО МСП

МСП не е точен инструмент за отчитане на напредък, нито пък върховенството на закона в една държава подлежи на пълно количествено и качествено оценяване. Както беше посочено по-горе, има редица фактори, заложи в самия МСП, които препятстват формулирането на точна оценка – последователните доклади не използват постоянно едни и същи показатели, към които да има прикрепена точна оценка, и не проследяват развитието на постоянен набор от препоръки.

Въпреки това обаче при последователен прочит на петте доклада по МСП, публикувани досега, човек може да остане с определено впечатление за развитие – ясно се вижда едно първоначално нежелание на българските власти да си сътрудничат с ЕК за постигане на целите на МСП, което след първите две години е заменено с подем и усилие за реформи, а в последните две години има усещане за застой и дори ревизиране на някои от постиженията през предишния период. Ревизията на постигнатото на предишни етапи се вижда най-ясно по отношение на подчертаната загриженост, която ЕК изразява през 2011 г. за оправдателните присъди по дела, които са наблюдавани в рамките на МСП, и за безпринципните назначения в съдебната власт.

Можем да разделим развитието в три отделни фази, всяка от която обхваща по две години от МСП и можем да ги наречем условно – Фаза на отрицани-

ето (2007–2008 г.), Осъзнаване и подем (2009–2010 г.), Отлив на ентузиазъм и разкриване на структурни проблеми (2011–2012 г.).

2007–2008 г.

Фаза на отрицанието

Първите две години на МСП са белязани от липса на адекватна комуникация и нежелание на българските власти изобщо да признаят наличието на проблеми като корупция по високите етажи на властта и организирана престъпност. Управляващото до средата на 2009 г. правителство на Тройната коалиция (БСП, НДСВ, ДПС) подценява МСП. То, изглежда, приема, че единственият риск от неизпълнение на ангажиментите по МСП е възможността за налагане на „защитните клаузи“ по Акта за условията за присъединяване на България към ЕС. Този риск е поносим, защото за задвижване на тази възможност се изисква съгласието на всички страни членки, а това прави клаузите практически неизползваеми. Както впоследствие ще се окаже, рисковете и във външно- и във вътрешно-политически план са доста по-сериозни.

В първия си доклад по МСП (2007 г.) ЕК отбелязва проблеми като незадоволително разследване на поръчките убийства и подаване на неточна информация от страна на българските власти за борбата с организираната престъпност. Споменаването на първия проблем поставя България в една група с някои страни от Латинска Америка, където организираната престъпност е свързана с постоянно насилие. Споменаване на втория проблем показва ясна криза на доверието между ЕК и българските власти.

Ситуацията коренно се променя след Доклада по МСП от лятото на 2008 г., който е силно критичен. Той е съпътстван със замразяване от страна на ЕК на плащанията към България по основните еврофондове. В отделен доклад за капацитета на България да усвоява еврофондове ЕК подчертава, че корупцията и измамите пречат на усвояването на еврофондовете. ЕК цитира ОЛАФ, която докладва за процедурно блокиране в България, изтичане на поверителна информация по разследвания, упражняване на влияние върху администрацията и съдебната власт, които пречат на гледането на делата за корупция и измами.

На практика с Доклада от 2008 г. ЕК извлича максимума от свободата на действие, която ѝ е предоставена от Решението за установяване на МСП – ЕК прави връзка между проблемите на ефективността на правосъдието (които са изключително предмет на МСП) и

капацитета на българската държава да усвоява еврофондове (който не е предмет на МСП) и така снабдява МСП с напълно реална санкция. Съчетано с факта, че това става точно една година преди редовните парламентарни избори в България, внезапно МСП започва да изглежда като много сериозен инструмент на ЕК за влияние вътре в страната. Това съвпада с едно специфично развитие на националното обществено мнение – до началото на 2008 г. страната се намира в период на стабилен икономически растеж, който трае над 10 години и който постепенно намалява относителната тежест на бедността и безработицата като най-значими проблеми за общественото мнение. От началото на 2007 и през цялата 2008 г. за първи път корупцията се очертава като основен проблем в България – и по този начин за първи път вътрешните очаквания за реформи в правосъдието съвпадат с посоката на външния натиск, упражняван чрез МСП.

2009–2010 г.

Осъзнаване и подем

Докладът по МСП от 2008 г. и особено временното замразяване на плащанията по еврофондовете има отрезвяващ ефект върху българските власти и стимулира положително развитие. В средата на 2009 г. ЕК отчита елементи на напредък – излизат първите присъди по дела, наблюдавани в рамките на МСП, създадени са съвместни екипи за разследване на определени видове престъпления, новосъздаденият Инспекторат към Висшия съдебен съвет (ИВСС) има положително влияние за скъсяване на сроковете на процеса и активизиране на дисциплинарната практика на ВСС.

Дори по-важен от достиженията е фактът, че в Доклада от 2009 г. отпадат проблемите за липса на сътрудничество между основните институции вътре в страната и лошата комуникация с ЕК. Не се споменават и неуспешните разследвания на поръчкови убийства. Проблемите са вече не липсата на присъди, а че те са постигнати по пътя на споразумение и по тази причина са под предвидения в закона минимум като санкция.

За първи път в Доклада от 2009 г. вината за липсата на разследвания и обвинения за корупция по високите етажи на властта и за организирана престъпност не е вменена само на правосъдните органи. ЕК много ясно очертава отговорността на политическо ниво – слабата инициатива на разследващите органи се дължи на противоречивите сигнали, които те получават от ръководните нива и на липсата на ясна политическа подкрепа.

Докладът по МСП за 2009 г. излиза непосредствено след парламентарните избори. Партия ГЕРБ побеждава в една предизборна кампания, която е доминирана от проблема с корупцията по високите етажи на властта. Трудно може да се каже дали нарасналото значение на този проблем може да се отдаде на критичния тон на ЕК в Доклада от 2008 г. или на вътрешни фактори. Много вероятно – и на двете. След сформирането на новото правителство между българските власти и ЕК се установява по-открит и честен диалог – правителството на ГЕРБ признава наличието на проблем с корупцията по високите етажи на властта и организира престъпност, защото до голяма степен въз основа на такава реторика е и дошло на власт.

През 2010 г. ЕК вече отбелязва „силен устрем за реформи“ и подчертава, че за първи път след въвеждането на МСП са предприети активни действия срещу организираната престъпност. Като положително развитие са отбелязани: увеличение на броя на разследванията и повдигнатите обвинения; произнасянето на тежки присъди по дела, наблюдавани от ЕК; промени в НПК, които позволяват на обикновени полицаи да събират доказателства; създаването на постоянни съвместни екипи за разследване на организирана престъпност под ръководството на прокуратурата.

2011–2012 г.

Отлив на ентузиазъм и разкриване на структурни проблеми

Това положително развитие трае само около две години – докато през 2010 г. става ясно, че членството на България и Румъния в Шенген (планирано за 2011 г.) няма да се състои. Външни и вътрешни фактори едновременно обясняват отлагането на членството в Шенген с недостатъчния напредък в съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, т.е. по МСП. През 2010 г. някои от другите държави – членки на ЕС обвързват постигането на резултати по МСП с осъществяването на една от важните външнополитически цели на България, членството в Шенген¹³. По същия начин през 2008 г. ЕК обвързва напредъка по МСП с усвояването на еврофондовете. И двете не са формално предвидени в решението за

създаване на МСП, нито пък резултатите по МСП са част от формалните изисквания за членство в Шенген. Въпреки това фактът си е факт – общата оценка на ЕК и на другите държави членки е, че по МСП няма достатъчен напредък.

Развитието през 2011 г. показва видимо връщане назад спрямо достиженията от предишните две години. Вече има множество окончателни присъди по дела, наблюдавани от ЕК – част от тях са оправдателни, други са за сравнителни ниски санкции като условно лишаване от свобода или глоба. В Доклада по МСП от 2011 г. ЕК разглежда това развитие като неуспех на реформаторските усилия на правителството и подчертава наличието на сериозни структурни проблеми по линията на взаимодействие между политическата власт и управлението на съдебната система.

Основният доклад по МСП от 2011 г. критикува сериозно лидерството в съдебната система – ЕК отбелязва като цяло пасивно отношение към реформите на главния прокурор, председателя на Върховния касационен съд и на членовете на ВСС. Особено дейността на ВСС е критикувана по две линии – защото не решава проблема със значителните разлики в работното натоварване на магистратите, което е демотивиращ фактор, и заради безпринципни назначения по високите етажи в съдебната власт.

ЕК повтаря препоръката от предишните доклади по МСП за провеждане на обективен анализ на причините за оправдателните решения и предприемане на последващи мерки, които да подобрят съдебната практика. Нов момент представлява препоръката за активно включване на българското гражданско общество при оценката на ефективността на правоохранителните органи и при формиране на приоритетите на наказателната политика.

ЕК отчита, че постигнатите присъди не изпълняват превантивен ефект и поддържа значението на установяването на работещ механизъм за отнемане на престъпно имущество без присъда.

Препоръките от доклада от 2011 г. са повече фокусирани върху създаването на предпоставки за напредък, отколкото върху развитието по конкретните бенчмарки от МСП – изисква от българските институции да демонстрират способност за учене и развитие (чрез системните препоръки за анализ на причините за оправдателни присъди и приемане на мерки за отстраняване на пропуските) и участие на българското гражданско общество в този процес.

¹³ Особено показателно в това отношение е съвместно писмо от декември 2010 г. на министрите на вътрешните работи на Франция и Германия, които искат да се отложи членството на България и Румъния в Шенген, като аргументи в тази посока са изведени от наблюдението по МСП.

Докладът по МСП от 2011 г. има едно ясно послание – че постигнатият напредък през 2009–2010 г. е временен, а достиженията му – нетрайни заради липсата на дълбоки и структурни реформи. ЕК препоръчва такива изрично за ВСС, ВКП и като цяло за прокуратурата и полицията; настоява за спазване на принципа на растеж по заслуги в съдебната власт (т.е. прекратяване на задкулиските влияния при назначаването на висши магистрати) и активни мерки за разследване и наказване на корупцията в съдебната власт.

Още не е известно какво ще съдържа Докладът на ЕК по МСП за 2012 г. От началото на 2012 г. обаче има видимо увеличение на оправдателните присъди по дела, които преди това са представяни като достижения в борбата с корупция по високите етажи на властта и с организирана престъпност; по реда на съдебния контрол са отменени повечето дисциплинарни наказания, наложени от ВСС на магистрати; отчетите на прокуратурата за шестмесечието и деветмесечието на 2011 г. показват значително намаление на обвиненията за измами с еврофондове и за корупция срещу магистрати и висши представители на властта, които се следят приоритетно от ЕК.

В същото време националните власти не се ангажираха със съществени реформи в отговор на препоръките на ЕК за структурни промени във ВСС и прокуратурата и пренебрегнаха директни призови от ЕК за конкретни промени. През 2011 г. ЕК се въздържа от оценка на някои от основните мерки на правителството – създаването на Специализиран наказателен съд, създаването на Специална администрация към МС за превенция на корупцията (БОРКОР), дейността на комисия за установяване на конфликт на интереси.

От началото на 2012 г. ЕК очаква от българското правителство да гарантира прозрачността и почтеността на предстоящите избори за нов състав на ВСС и за нов главен прокурор. ВСС има мандат 5 години, главният прокурор – 7, т.е. това са двете събития, които ще предопределят развитието на реформите по МСП за дълго време напред. Засега единственият отговор на това очакване от страна на българските власти са промени на Закона за съдебната власт, които предвиждат малко по-висока степен на демократичност и публичност при избора на членове на ВСС.

От натрупването на тези фактори може да се предвиди, че Докладът от 2012 г. ще бъде издържан в кри-

тичен тон с подчертаване на значението на препоръката за предприемането на структурни промени по отношение на ВСС, прокуратурата и почтеността на кариерното израстване в съдебната власт.

Ако предстоящите през есента на 2012 г. избори за нов ВСС и след това – за нов главен прокурор, преминават при директен политически натиск или бъдат съпътствани със скандал, това може да доведе до окончателно блокиране на усилията на България да преследва външнополитически цели в рамките на ЕС.

Застой или напредък спрямо целите на МСП?

Прегледът на Докладите по МСП през целия период (2007–2012 г.) оставя общото впечатление за оценка, която може да се разположи между запазване на статуквото и частичен напредък, който обаче категорично не е достатъчен спрямо декларираните цели на МСП.

Основното доказателство за някакво положително развитие е подмяната на част от проблемите, които занимават МСП. Първоначално проблемите, които изпъкват чрез МСП са проблеми на „бананова република“ – поръчкови убийства, пълна липса на обвинения за пране на пари и някои видове организирана престъпност, отказ от комуникация с ЕК и отричане на наличието на проблем от страна на правителството. Постепенно тези проблеми са частично подменени с проблеми на функциониране на съдебните системи, които са типични и за други държави от ЕС – неравномерна натовареност на органите, модернизация и въвеждане на информационни системи в правосъдието, конфискация на престъпно имущество без присъда. Това развитие може да се оцени като частичен успех. През последните 2 години обаче потенциалът за напредък в сегашната конституционна рамка на разделение на властите и управление на съдебната система изглежда напълно изчерпан и това обяснява регистрираното връщане назад. За България само част от предизвикателството е да успее да дефинира проблемите си с правосъдието като „нормални“ европейски проблеми. Това не може да бъде постигнато без структурна реформа по линията на разделието и взаимодействието между трите власти и предефиниране на съвместното им участие в управлението на наказателната политика.

ОЦЕНКА НА РАЗВИТИЕТО СПОРЕД ДРУГИ ИЗТОЧНИЦИ

Други международни наблюдения

Общата оценка, която може да се изведе от МСП за напредъка на България в съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, се колебае между запазване на статуквото и слабо развитие. В основни линии тя съвпада с оценката, която може да се изведе от други специализирани инструменти за наблюдение. Тук ще разгледаме по-специално оценката на Фрийдъм Хауз „Нации в преход“, Световните показатели за управление на Световната банка и Индекса за възприятия за корупцията на Трансперанси Интернешънъл. Първите две са особено интересни, защото, за разлика от бенчмарките по МСП, разглеждат проблемите на върховенството на закона в наблюдаваните държави в тясна близост с проблемите на утвърждаване на демократични институции и медиен плурализъм.

Според Фрийдъм Хауз – Нации в преход

Изследването на Фрийдъм хауз показва, че развитието в областта на върховенството на закона в България се случва на един общ фон на запазване на статуквото и слабо влошаване на общата оценка на демокрацията в страната. Фрийдъм Хауз следи развитието на държавите по 8 показателя, които биват оценени по скала от 1 до 7, като 1 е най-високото ниво на демократичен процес, а 7 – най-ниското. Оценката за демокрацията в България се влошава от 2,89 (2007 г.)

на 3,14 (2012 г.). След 2009 г. България е класирана в категорията на държавите с полу-консолидирана демокрация. Влошаването се дължи основно на показателите национално демократично управление – оценката пада от 3 (2007 г.) на 3,5 (2012 г.); изборен процес – от 1,75 (2007 г.) на 2 (2012 г.); независимост на медиите – от 3,5 (2007 г.) на 3,75 (2012 г.); правна рамка и независимост на съд – от 2,75 (2007 г.) на 3,25 (2012 г.) и корупция – от 3,75 (2007 г.) на 4 (2012 г.). Влошаването е най-значително (половин точка) при национално демократично управление и правна рамка и независимост на съда.

Според Световната банка – Световните показатели за управление

Световната банка отчита развитие по шест показателя за управление в наблюдаваните държави – никой от тях не отбелязва значителна промяна за България за периода 2005–2010 г.

Има регистрирано известно подобрене по два от показателите, които са свързани с предмета на МСП – качество на регулацията и върховенство на закона. Но регистрираното от Световната банка подобрене е слабо и дори 3 години след присъединяването към ЕС нивото на България остава на много ниски стойности спрямо останалите държави – членки на ЕС. През 2010 г. по показател върховенство на закона България изостава с почти 30 пункта спрямо държави като Естония, Словения и Чешката република. България е оценена дори по-ниско от някои страни – кандидатки за членство, като Турция напр., и доста по-ниско от Хърватска, която при последното разширяване на ЕС получи пълноправно членство без съпътстваща мярка като МСП.

Таблица 1. Фрийдъм Хауз, Нации в преход

Показател	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Оценка на демокрацията	2,89	2,86	3,04	3,04	3,07	3,14
Национално демократично управление	3	3	3,25	3,25	3,5	3,5
Изборен процес	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	2
Гражданско общество	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Независимост на медиите	3,5	3,5	3,75	3,75	3,75	3,75
Местно демократично управление	3	3	3	3	3	3
Правна рамка и независимост на съда	2,75	2,75	3	3	3	3,25
Корупция	3,75	3,5	4	4	4	4

Показателите са оценени по скала от 1 до 7, като 1 е най-високото ниво на демократичен процес, а 7 – най-ниското.

По отношение на качество на регулирането България е оценена доста по-добре спрямо показателя върховенство на закона, но все още на известно отстояние – 10–20 пункта от страните от бившия социалистически лагер, които са членки на ЕС (Естония, Чехия, Унгария). Трябва да се подчертае, че напредъкът на България по показателя

качество на регулирането между 2000 и 2005 г. е по-значителен спрямо напредъка между 2005 и 2010 г. Сходно е положението и по отношение на показателя контрол на корупцията – между 2000 и 2005 г. България отбелязва известно подобрене, но към 2010 г. има регрес почти до нивото от 2000 г.

Таблица 2. Световна банка, Световни показатели за управление, България, 2000–2010 г.

Показател	2000	2005	2010
Глас и отчетност	63	64,4	62,6
Политическа стабилност/Липса на насилие	58,7	51	57,5
Ефективност на правителството	54,6	60,5	56,5
Качество на регулирането	58,3	69,6	71,8
Върховенство на закона	45	47,8	53,1
Контрол на корупцията	51,2	57,1	52,2

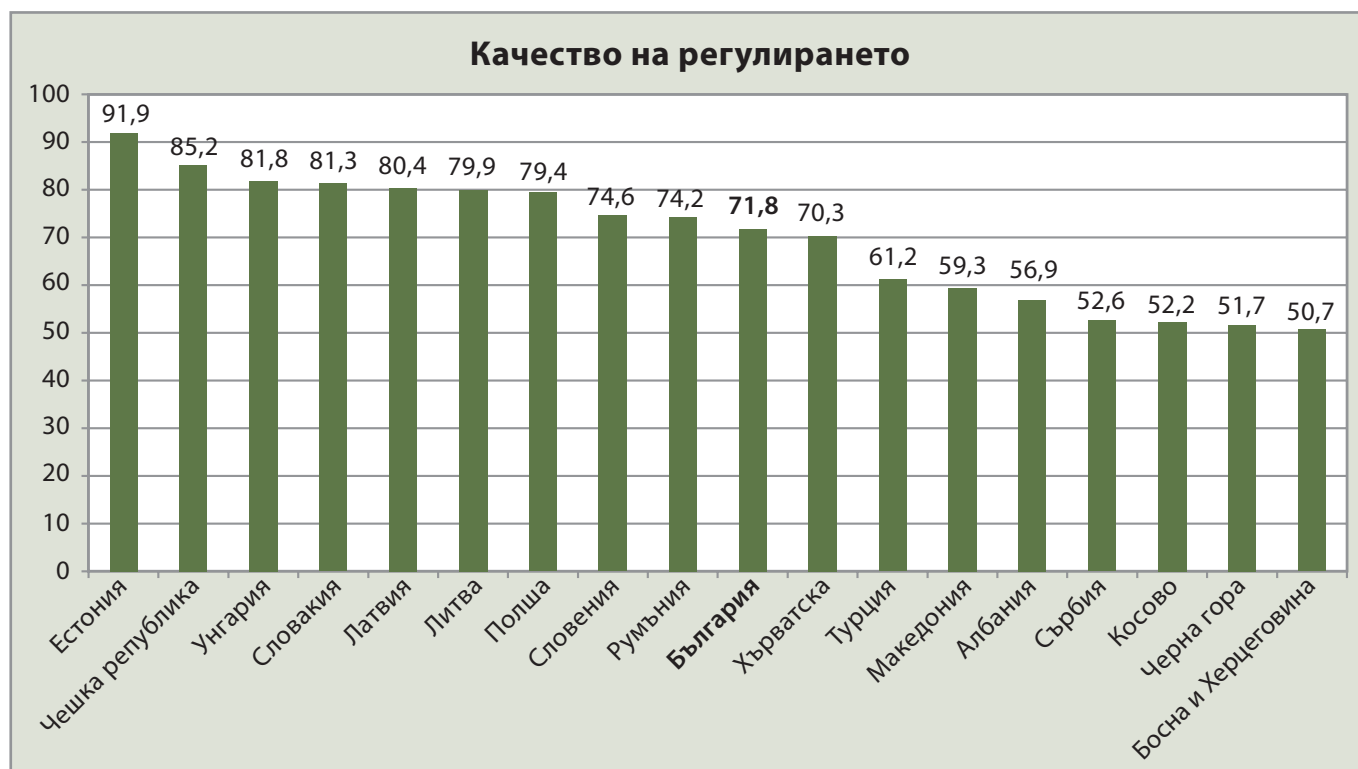
Стойностите са в персентили и отразяват класирането на страната спрямо останалите страни в света по скала от 0 до 100, където 0 е най-слабото класиране, а 100 отговаря на най-високото класиране.

Фиг. 1. Световна банка, Световни показатели за управление, Показател върховенство на закона, Страни от Източна Европа и Балтика, 2010 г.



Стойностите са в персентили и отразяват класирането на страната спрямо останалите страни в света по скала от 0 до 100, където 0 е най-слабото класиране, а 100 отговаря на най-високото класиране. Страните са подредени според стойността на показателя за върховенство на закона, като най-отляво са държавите, за които този показател е оценен най-високо, а най-отдясно – държавите с най-слабо оценено върховенство на закона в региона.

Фиг. 2. Световна банка, Световни показатели за управление, Показател качество на регулирането, Страни от Източна Европа и Балтика, 2010 г.



Стойностите са в персенти и отразяват класирането на страната спрямо останалите страни в света по скала от 0 до 100, където 0 е най-слабото класиране, а 100 отговаря на най-високото класиране. Страните са подредени според стойността на показателя за качество на регулирането, като най-отляво са държавите, за които този показател е оценен най-високо, а най-отдясно – държавите с най-слабо оценено качество на регулирането в региона.

Според Трансперънси Интернешънъл – Индекс на възприятията за корупцията

За наблюдавания период (2007–2011 г.) е регистрирано влошаване на обществените възприятия за корупция. Според Индекса на възприятията за корупцията между 2007 и 2011 г. България е паднала в класацията на държавите с 22 места. През 2007 г. България е била на 64-то място с оценка 4,1 (в скала от 1 до 10, където 10 е държава с най-малко корупция), а през 2011 г. е на 86-о място с оценка 3,3. Промяната на мястото в класацията на страната едва ли е толкова показателно, защото зависи от динамиките и в другите държави. Промяната в оценката е намаление от 4,1 до 3,3, като при скала от 10 точки не е значително и по-скоро говори за запазване на статуквото с частично влошаване.

Според общественото мнение – Доверие в институциите

Както беше посочено по-горе, покачването на доверието в националните институции (вкл. в съда,

прокуратурата и полицията) е основна предпоставка за успешна съдебна реформа. Оттук и динамиките на доверието са важен показател за напредъка в тази област.

Тук ще разгледаме обществените представи за развитието в България през последните 6 години в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност. Използвани са данни от Евробарометър и от национално представително социологическо изследване, проведено от ИОО-С през м. май 2012 г.

В предмета на МСП попадат много широк кръг въпроси, които могат да бъдат изследвани чрез анкетиране на гражданите и целта на тази част от изследването е да покаже дали и доколко констатациите по МСП съвпадат или се разминават с обществената оценка за доверието и ефективността на органите на правосъдието.

Изследвано е общественото мнение по въпроси, които приблизително описват какви са обществените нагласи в България спрямо качеството на правосъдието – степента на общественото доверие в органите на

правосъдието, обществените представи за почтеността на отделните институции и развитието на корупцията в тях, обществените представи за качеството на работа на отделните институции и представите за определени страни на правосъдието като безпристрастност и почтеност на съда, очаквания за справедлив съдебен процес и други.

Според Евробарометър през септември 2006 г., т.е. непосредствено преди присъединяването на България

към ЕС и началото на МСП, българските граждани, които са склонни да се доверят на националния съд, са 15%. 70% отговарят, че не са склонни да се доверят на националния съд, а 15% отговарят с „не знам“. Последното изследване на Евробарометър по темата е от ноември 2010 г. и не се отбелязва значително развитие по отношение на доверието на българските граждани в националния съд. През ноември 2010 г. гражданите, които са заявили, че са склонни да се доверят на

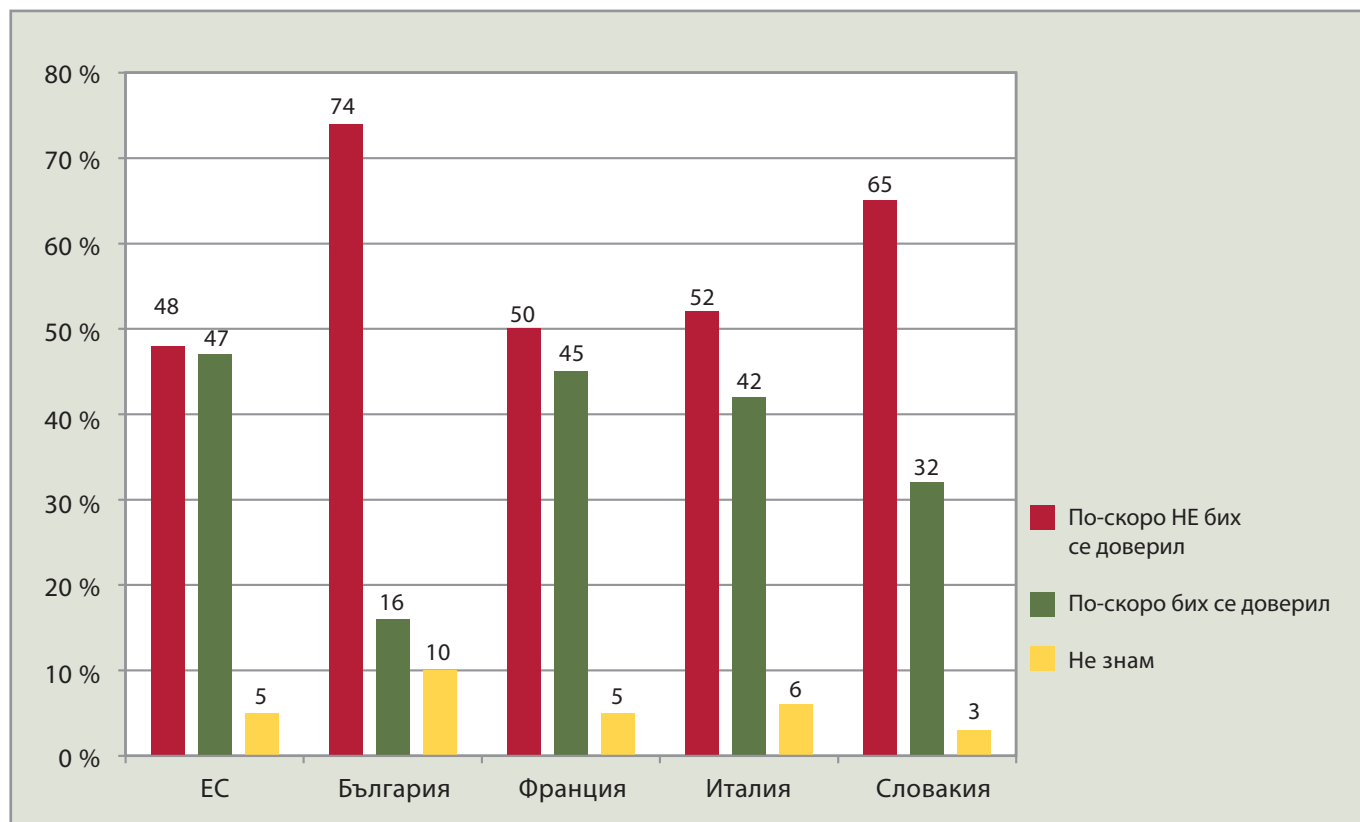
Таблица 3. Евробарометър, Доверие в националния съд, България 2006–2010 г.

Въпрос: Доколко сте склонни да се доверите на националния съд?

	09/2006	10/2007	04/2008	10/2008	06/2009	11/2010
По-скоро НЕ се доверявам	70%	70%	76%	73%	80%	74%
По-скоро се доверявам	15%	12%	13%	17%	14%	16%
Не знам	15%	18%	11%	10%	6%	10%

Фиг. 3. Евробарометър, ноември 2010 г., Сравнение със средното за ЕС и отделни страни членки

Въпрос: Доколко сте склонни да се доверите на националния съд?



националния съд, са 16%, а тези, които не са склонни да се доверят, са 74%; 10% са отговорили с „не знам“.

Към ноември 2010 г. България е страната с най-ниско доверие в националния съд в целия ЕС – 16%. Средно за ЕС недоверието в националния съд незначително преобладава спрямо доверието – 48% нямат доверие в националния съд, а 47% имат доверие. Други страни с ниски стойности на доверието в националния съд са Хърватска (20%), Литва (22%), Румъния (23%), Португалия (28%). Това означава, че ниското доверие към съда в България не я поставя непременно в положение на изключителност спрямо останалите държави членки.

Данните от национални изследвания потвърждават ниското доверие към съда в България в същите граници като изследванията на Евробарометър между 2006 и 2010 г. Според изследване на ИОО–С от м. юни 2012 г. доверието в съда е ниско – 14%, т.е. няма промяна в доверието към националния съд от началния момент на МСП до днес.

Съдът далеч не е институцията с най-ниско доверие в България. По-ниско е доверието в парламента

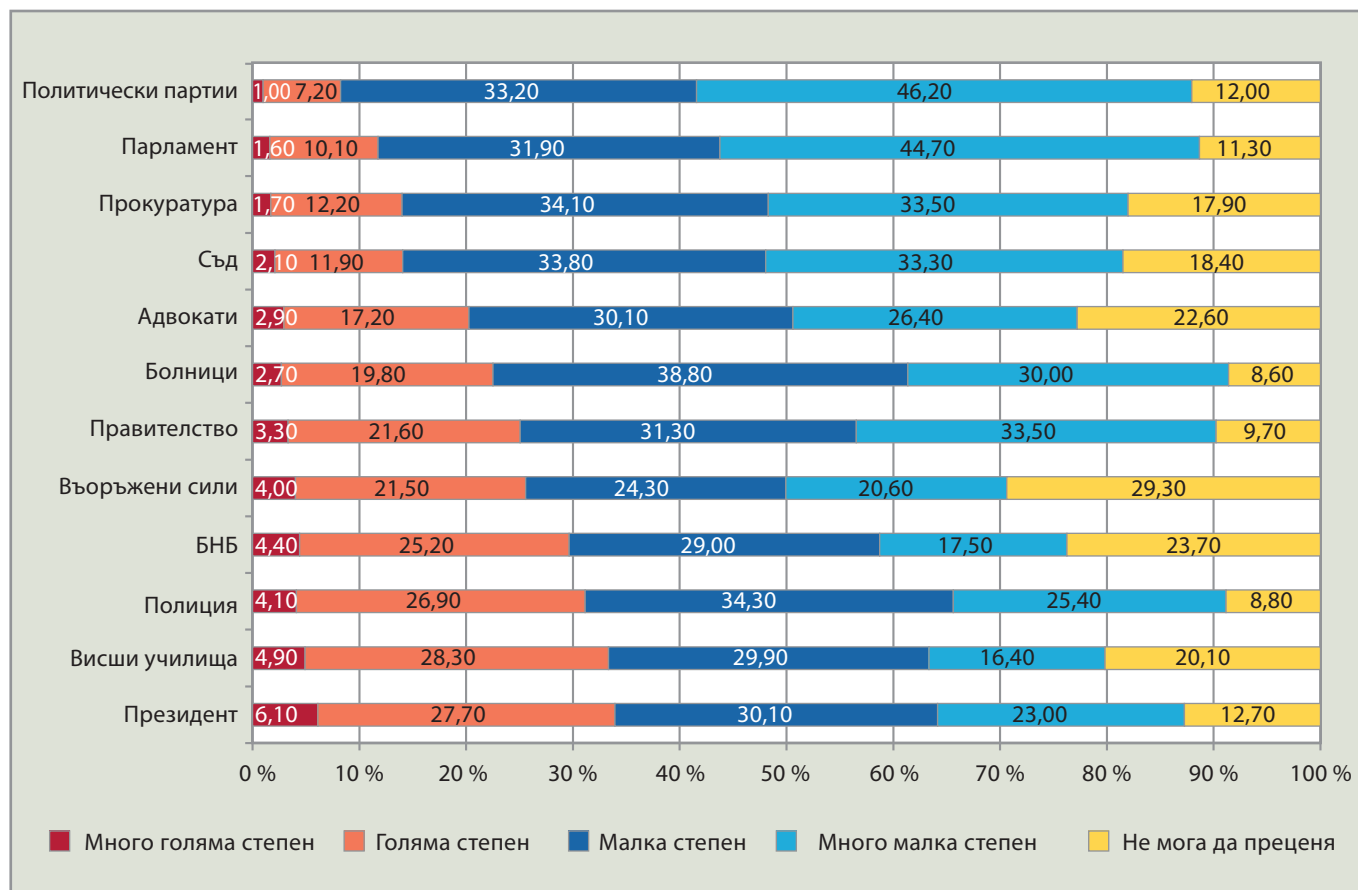
и в политическите партии. Най-високо е доверието в Президента, но дори то е под 35%. Ниското доверие към съда не е изключение, а по-скоро се вписва в обща тенденция на ниско доверие към институциите в страната изобщо.

Доверието към полицията (31%) е трайно значително по-високо, отколкото доверието към съда (14%). Според изследване на Евробарометър от 2008 г. обаче доверието в полицията в България е също най-ниско спрямо доверието в националните полиции на останалите държави – членки на ЕС. Разликите в доверието между съда и прокуратурата са в рамките на статистическата грешка и не могат да бъдат анализирани.

Доверието към съда е по-високо сред жителите на областните градове (17,7% спрямо 14% средно за анкетираните), сред по-образованите (висше и полувисше образование – 18,9% спрямо 14% средно за анкетираните) и сред по-заможните (сред хората с доходи над 500 лв. на месец на член от домакинството – 20,7% спрямо 14% средно за анкетираните). Същите групи са по-склонни да дадат и оценка за частично подобряване на качеството на работата на съда.

Фиг. 4. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен имате доверие на следните организации/институции?



Според общественото мнение – ниво на почтеност в институциите

Как се променят обществените представи за почтеността на институциите за периода след членството на България в ЕС? Гражданите са имали възможност да оценят¹⁴ почтеността на институциите по скала от 1 до 5, като 1 е най-висока степен на почтеност, а 5 – най-ниска. Като институции с най-висока степен на почтеност са оценени армията и образованието – оценка 3. С най-ниска степен на почтеност са оценени Народното събрание (3,8) и политическите партии (3,9). Съдебната власт е в долната част на класацията с оценка 3,5.

Разликите в оценките на всички институции са в рамките на една единица, т.е. всъщност не се различават много. Общата оценка на гражданите е за едно средно ниво на корупция, което засяга всички институции в страната. Възприятията за почтеността на съдебната система не се отличават рязко от възприятията за почтеността на останалите институции.

Таблица 4. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Как оценявате почтеността на следните организации институции?

Институция	Оценка	Не знам/ Не мога да преценя
Армия	3,0	33,4
Образование	3,0	17,9
Религиозни институции	3,2	29,3
Медии	3,2	18,7
НПО	3,3	37,7
Полиция	3,3	14,7
Бизнес/Частен сектор	3,4	21,2
Кметове	3,4	17,3
Държавна администрация	3,5	18,7
Здравеопазване	3,5	14,5
Общински съвети	3,5	19,2
Съдебна система	3,6	20,9
Народно събрание	3,8	16,6
Политически партии	3,9	16,9

¹⁴ Всички данни тук и по-долу са от национално представително социологическо проучване на ИОО–С, проведено през м. май 2012 г.

Макар че възприятията за почтеността на съдебната система са съизмерими с възприятията за почтеността в останалите институции, не трябва да се подценява фактът, че извън това изследване в общественото говорене през последните 6 години ниското доверие в съдебната власт в България се преживява като показател за сериозна криза. Защо? Едно възможно обяснение е, че при съдебната власт регистрираните възприятия за почтеност най-силно се различават от очакванията – предполага се, че в съдебната власт нивата на почтеност са много по-високи в сравнение с останалите институции и това очакване дефинира в голяма степен разбирането за това какво прави изобщо съдебната власт. Ако другите власти биха могли да осъществяват функциите си и с по-малки нива на почтеност, съдебната власт не може да изпълни основното си конституционно предназначение, ако не е поддържана от обществено възприятие за по-високо ниво на почтеност спрямо останалите институции.

Според общественото мнение – промяна в представите за корупция в отделните институции през последните 5 години

Доминиращите представи са за запазване на постоянни нива на корупция през последните 5 години в различните институции. Представите за увеличение на корупцията са като цяло по-незначителни спрямо представите за запазване на статуквото, но в отговорите на гражданите представите за увеличение на корупцията значително доминират спрямо представите за намаление. Само при здравеопазването представите за увеличение на корупцията са в паритет спрямо представите за запазване на статуквото – 35,8% спрямо 35,2%.

Представите за увеличение на корупцията са най-силно изразени при здравеопазването и политическите партии (съответно общо 35,8% и 35,7% от анкетираните са отговорили, че има увеличение). Представите за увеличение на корупцията в сектора са значителни и при съдебната система (31%), Народното събрание (30,8%) и държавната администрация (29,1%). Като цяло обаче представите за запазване на статуквото по отношение на разпространението на корупцията в секторите преобладава спрямо представите за нарастване.

Представите за намаление на корупцията (13,5%) преобладават спрямо представите за увеличение на

корупцията (11,5%) единствено по отношение на армията. Там също доминиращата представа обаче е за запазване на статуквото (34,4%). Представите за намаление на корупцията са най-значителни при полицията (19,7%) и образованието (18,8%).

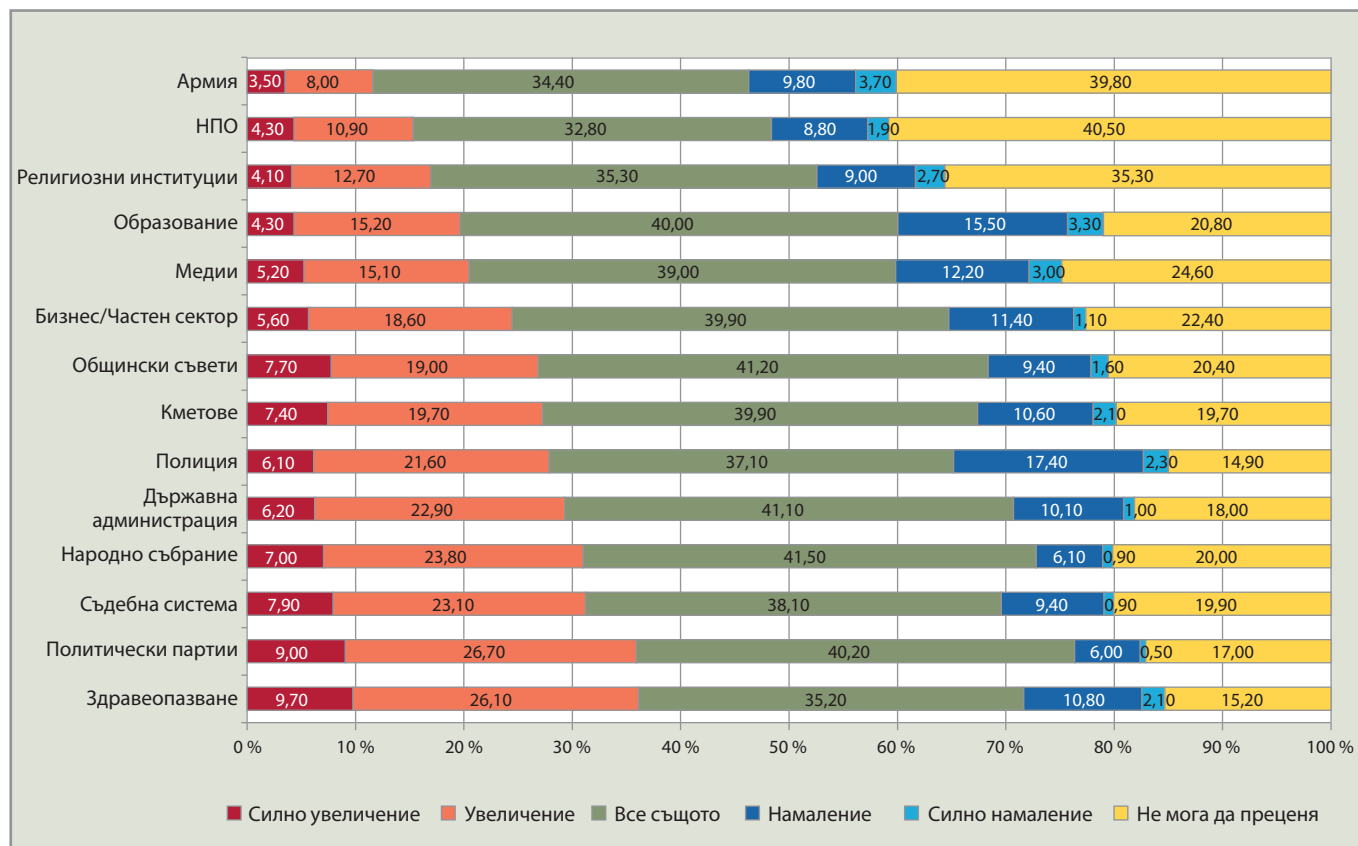
Противно на разпространеното мнение представи за увеличение на корупцията не са най-значителни по отношение на съдебната система. Представите за увеличение на корупция по отношение на здравеопазването и политическите партии са по-значителни, отколкото в съдебната система, а представите за увеличение на корупцията в Народното събрание и в съдебната система почти не се отличават. Най-алармиращо изглежда положението при политическите партии и Народното събрание, където представите за увеличение на корупцията доминират спрямо представите за намаление на корупцията в съотношение съответно 5:1 и 4:1. При съдебната система – 3:1.

Характерен за отговорите на въпросите за почтеността/корупцията на институциите е големият дял анкетираните, които не могат да преценят и се въздържат от оценка. 15–40% от гражданите всъщност

не могат да преценят какво е нивото на почтеност/корупция в отделните институции. Това важи в по-голяма степен за институции/организации, които не са познати на широк кръг хора – като НПО, армията (където около 40% отговарят с „не знам“), но важи и за институции, с които гражданите се сблъскват често във всекидневния си живот – като кметове и общински съвети (около 20% отговарят „не знам“). Вероятно това означава, че българите са реално маргинализирани спрямо основните си институции – не участват в тях и не ги познават. Със сигурност означава обаче, че опозицията почтеност/корумпираност на институциите, преценена въз основа на общественото мнение, поради много високия дял на отговорилите „не знам“, трябва да се използва крайно внимателно като показател при оценки на качеството на работата на тези институции и при оценка на качеството на правосъдието в частност. Специално за съдебната власт близо 21% отговарят, че всъщност не могат да преценят нивото на нейната почтеност. Това прави доминиращите представи за почтеност/корумпираност доста несигурни.

Фиг. 5. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Според Вас как се променя корупцията в посочените сектори през последните 5 години? Институциите са класирани според доминиращите представи за увеличение на корупцията в сектора.



Според общественото мнение – промяна в качеството на работа на институциите през последните 5 години

Проучено е мнението на гражданите относно техните представи за промяна в качеството на работа на четири институции – съд, прокуратура, полиция и общинска администрация. Като цяло представата за подобрене на качеството на работа на институциите е доста по-добре изразена от представата за влошаване, като обаче и тук доминира представата за запазване на статуквото.

Представата за подобрене в качеството на работа на институцията е най-силно изразена при полицията – 33,5% подобрене, спрямо 42,2% статукво и 11,2% влошаване. Подобриенето при полицията е сходно с подобриенето при общинската администрация. Подобриенето при съда и прокуратурата е с 12–16 пункта по-ниско от представата за подобрене в качеството на работа на полицията и общинската администрация, но там и делът на отговорилите „не знам, не мога да преценя“ е двойно по-голям спрямо полицията и общинската администрация.

Трябва да се отчете обаче, че данните не могат да се приемат за изключителен показател за реалното подобрене на качеството на работата на институциите. Оценката на полицията и общинската администрация е вероятно реалистична, защото само съответно 13,1% и 15,1% от анкетирането са отказали да дадат мнение. И двете институции несъмнено печелят от факта, че са познати и хората имат преки впечатления и съответно мнение за качеството на тяхната работа. При прокуратурата и съда близо 28% от анкетирането са отговорили, че „не знаят и не могат да преценят“, което е над 1/4 от анкетираните и несъмнено изкривява оценката за качеството на работата в негативен

план. Всъщност основният извод е, че съдът е повече непознат за гражданите, отколкото че те по принцип дават лоша оценка за качеството на неговата работа.

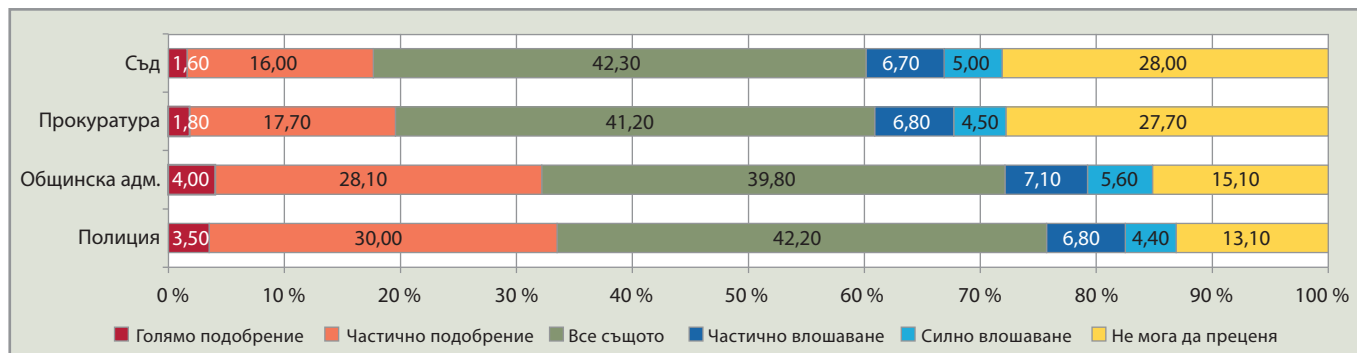
Според общественото мнение – някои особености на социалната база на оптимизма

Частично подобрене в работата на съда през последните 5 години виждат 16% от гражданите. Този дял е доста по-висок (23–24%) сред образованите (хората с висше и полувисше образование), жителите на областните градове и относително заможните (хора с доход над 500 лв. на човек от домакинството на месец). Обратно – жителите на селата са по-малко склонни (13,4%) да отбележат частично подобрене в работата на съда спрямо средното за страната. Интересно е, че сред жителите на София отговорилите, че има частично подобрене на работата на съда през последните 5 години, са 15%, т.е. склонността да се види подобрене в работата на съда е по-близка до нагласите на жителите на селата (13,4%), отколкото до нагласите на жителите на областните градове (там 23,3% са склонни да видят частично подобрене в работата на съда).

Специално по-голямата склонност на жителите на областните градове да виждат подобрене в работата на съда може да бъде обяснена с факта, че в областните градове съдилищата са повече, по-слабо натоварени и по-достъпни за гражданите. Особено след реформата на административното правосъдие във всеки областен град беше създаден по един първоинстанционен административен съд. Част от тях са сред най-слабо натоварените съдилища в страната и макар да са очевидно неизгодни от икономическа гледна точка, са достъпни и съдействат за подобряване на обществените представи за качество на правосъдието. По селата хората са отдалечени от съдилищата, както и

Фиг. 6. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: През последните 5 години виждате ли промяна в качеството на работа на някои от следните институции във Вашето населено място?



липсват алтернативни начини за решаване на спорове. В София има само един районен съд за цялата столица (1,3 млн. жители, 2011 г.), който е и най-натовареният съд в страна. Има само един административен съд за град София, също най-натоварен спрямо останалите административни съдилища. Няма планирани реформи, които да разтоварят тези съдилища или да направят повече първоинстанционни съдилища за София.

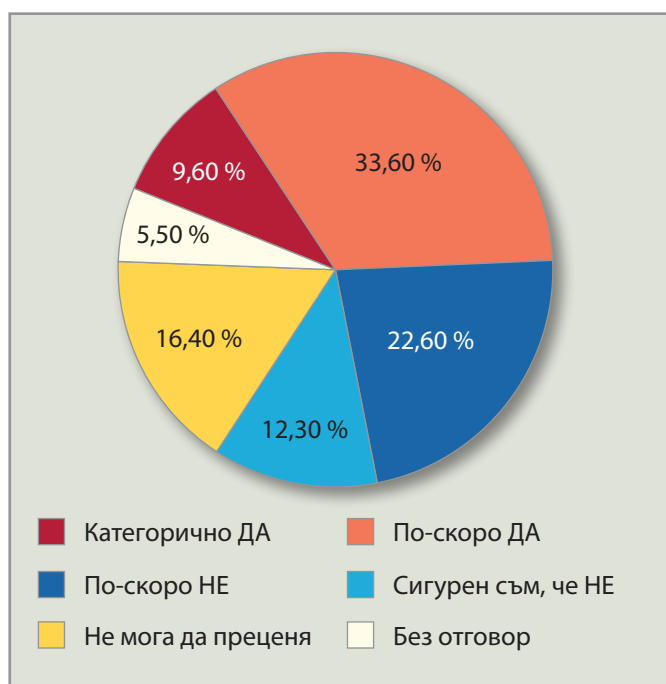
Тези особености на социалната база на оптимизма показват, че въпросите на достъпността на съда са важни за формиране на представите за качеството на неговата работа. В рамките на МСП обаче въпросите за достъпността на съда и потенциалната връзка между икономическия и образователния статус на населението и склонността му да се доверява на институциите (вкл. и на органите на правосъдието) не се разискват изобщо. По тези линии обаче могат да се търсят някои от обясненията за ниското доверие в правосъдието в България.

Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – очакване за справедлив процес

Въпреки ниското доверие към съда всъщност гражданите, които очакват да получат справедлив процес, са 43,2%, което е с 8% повече от тези, които не очак-

Фиг. 7. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Ако Ви се наложи да стигнете до съд, смятате ли, че ще получите справедлив процес?



ват – 34,9%. Хората, които категорично НЕ очакват да получат справедлив процес, са 12,30%.

Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – независимост на съда

Доминират представите за зависимост на съда – 42,2% от гражданите не са съгласни, че съдът е независим и прилага единствено закона, докато 29,9% смятат, че съдът е независим и прилага единствено закона. Отново значителен е делът на хората, които не могат да преценят.

Според общественото мнение – конкретни представи за правосъдието – честност и справедливост на съдиите и полицаяте

Относно честността и справедливостта и на полицаите, и на съдиите доминират негативните нагласи спрямо позитивните. 44,3% са по-скоро несъгласни и напълно несъгласни с твърдението, че съдиите са по принцип честни и справедливи, когато решават делата, спрямо 28,1% – напълно съгласни и по-скоро съглас-

Фиг. 8. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че съдът е независим и при решаване на делата значение има само какво пише в закона?



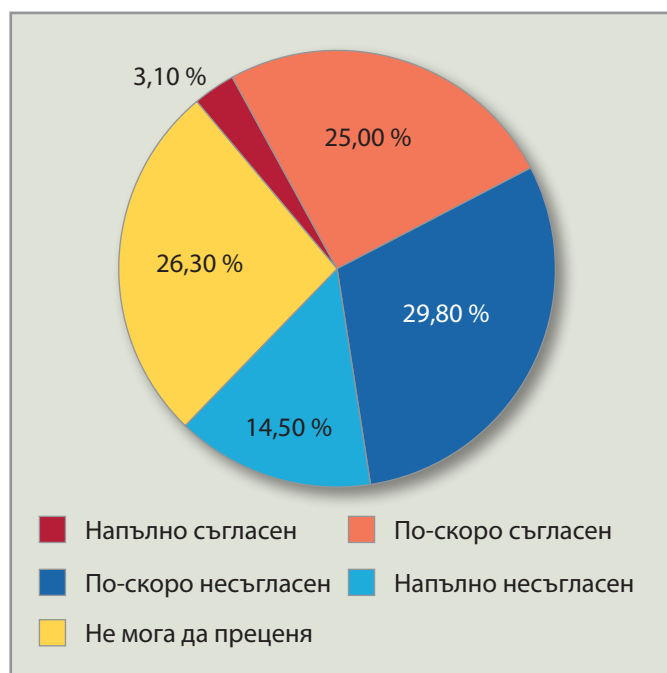
ни. При полицаите – 40% са напълно несъгласни или по-скоро несъгласни с твърдението, че полицаите са по принцип честни и справедливи, когато разследват престъпления, спрямо 34,9%, които са напълно съгласни и по-скоро съгласни. Разликата между представите за честност и справедливост при съдиите и полицаите е близо 6 пункта, но в полза на полицаите. Значителен дял от хората не могат да преценят – 23–26%.

Относно надеждността на изследванията на общественото мнение

Обществените представи за качествата на правосъдието, мерени през анкетиране на представителна извадка от населението, трябва да се използват с известна условност като единствено доказателство в изследвания, които имат за задача да установят дали

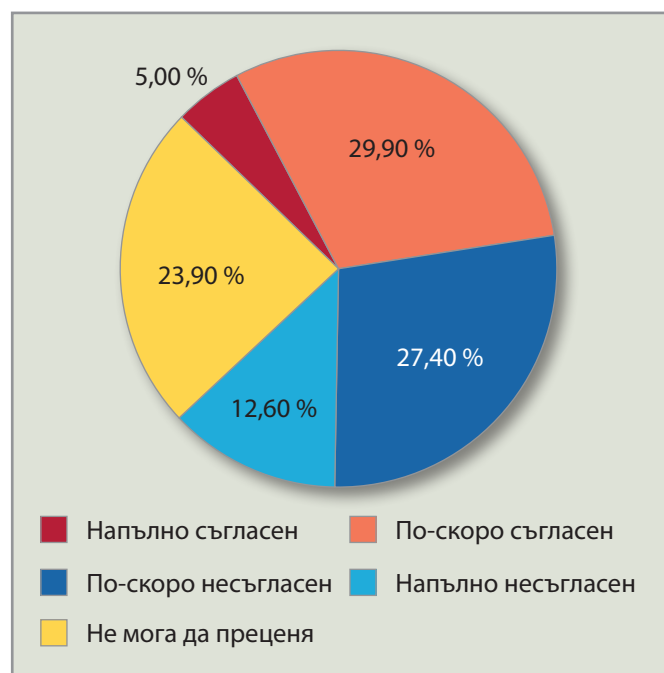
Фиг. 9. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че съдиите по принцип са честни и справедливи, когато решават делата?



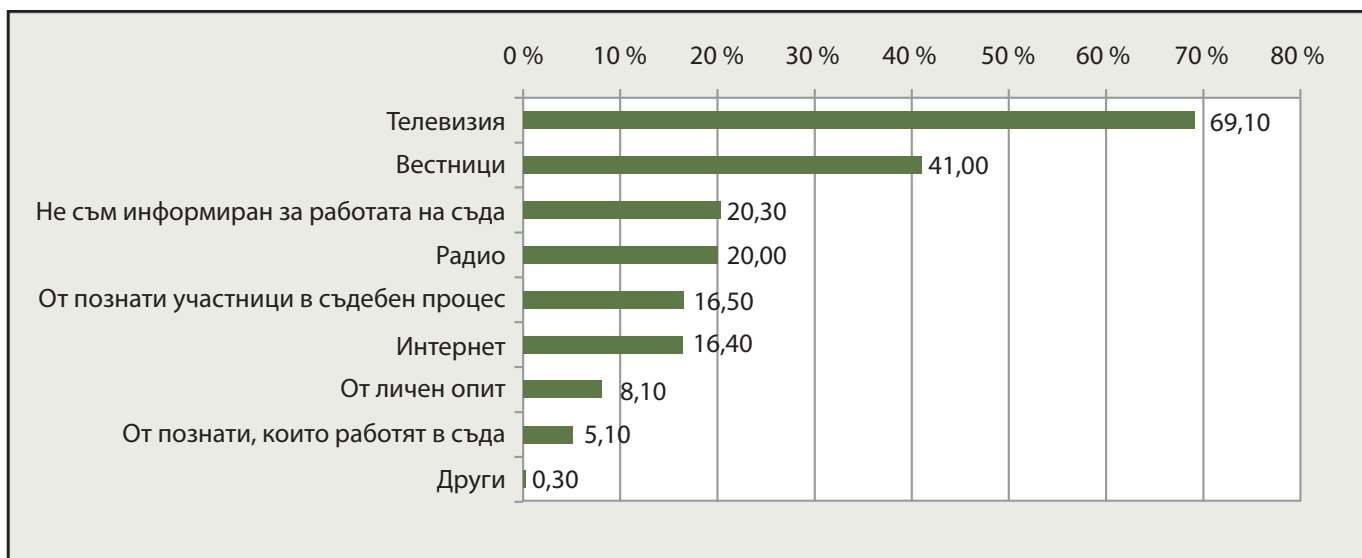
Фиг. 10. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че полицаите по принцип са честни и справедливи, когато разследват престъпления?



Фиг. 11. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: От къде се информирате за работата на съда?



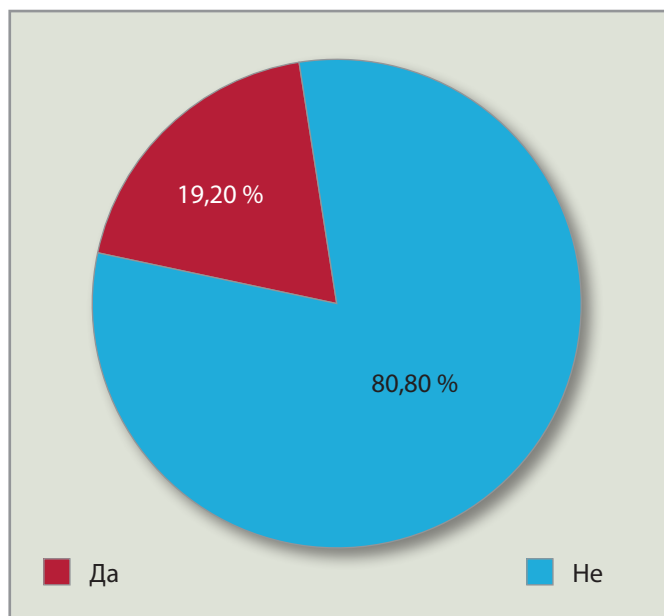
наистина правосъдието е качествено или не. Първо, трябва да се има предвид високият дял на отговорилите, че не знаят или нямат мнение по въпросите, свързани с качествата на правосъдието. По-горе вече посочихме, че на въпросите за оценка на почтеността/корупцията в институциите и на качеството на тяхната работа близо 30% от анкетираните отговарят, че не знаят или не могат да преценят. Това изкривява реалното съотношение на негативни и позитивни нагласи.

На второ място, трябва да се има предвид, че това не са изследвания на удовлетвореност от работата на институцията сред хора, които реално са били клиенти на институцията. Специално за съда и прокуратурата мнозинството хора не черпи опит от първа ръка, а от медиите. И доколкото в България, от една страна, съдиите и прокурорите като правило избягват контакти с медиите, а от друга страна – през последните няколко години нарастват доказателствата за ограничаване на медийната свобода и професионализъм, медийният образ на органите на правосъдието най-вероятно се отличава значително от реалността.

Всъщност много малък дял от хората изобщо имат опит от първа ръка със съда и дори и да имат, не са склонни да се доверят на личния си опит. Над 80% през последната една година изобщо не са влизали в съд по каквато и да е работа. А мнозинството от тези, които са влизали, е било за изваждане на копие от документ, а не като участник в съдебен процес.

Фиг. 12. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: През последната една година налагало ли ви се е да влизате в съд по работа?



Малко над 20% от анкетираните са отговорили, че не са информирани за работата на съда. За тези, които се считат за информирани, водещият източник на информация е телевизията. Вестниците са на второ място, с почти 20 пункта по-малко спрямо телевизията. Значението на семейството и социалните връзки за информираността на гражданите е почти толкова, колкото и на Интернет, но и двете са 4 пъти по-маловажни от телевизията.

КАКЪВ Е ЕФЕКТЪТ ОТ МСП?

МСП е планиран като инструмент за отчитане на напредъка на България в съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, но на практика е и инструмент за упражняване на влияние. В хода на наблюдението ЕК формулира определени препоръки спрямо българското правителство по конкретни приоритети на наказателната политика и много често правителството оправдава свои действия във вътрешнополитически план с изисквания на ЕК. Препоръките на ЕК обикновено се изразяват в изрична подкрепа на едно или друго действие, предложено от самото българско правителство или формулирано от някои от участниците в експертните мисии. Независимо от това обаче чрез МСП ЕК селектира и подкрепя действия, които ѝ се струват полезни от гледна точка на постигане на целите за съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност в България.

В официални комуникации ЕК омаловажава това свое участие, защото то има много слаба правна основа – ЕК няма изрично правомощие да следи как държавите членки съблюдават основните ценности на ЕС, сред които и върховенството на закона. Но пък българското правителство преувеличава влиянието на Комисията върху политическия процес в България, защото по този начин успява да се освободи от част от политическата отговорност за взетите решения.

Това е особено видно при приемането на новия Закон за отнемане на незаконно имущество. При много силна съпротива на национално ниво правителството наложи закона с аргумента, че това е изрична препоръка на ЕК като част от МСП. И наистина такава препоръка има формулирана; разбира се, препоръката не е за приемане на точно този закон точно в този момент, а по принцип за въвеждане в правото на възможност за конфискация на имущество без собственикът да е осъден с влязла в сила присъда за извършено престъпле-

ние. По-важен е фактът, че препоръката от страна на ЕК е направена без да са спазени правилата за добра регулация, които по принцип ЕК спазва, когато подготвя проекти за актове от правото на ЕС. Всъщност в никой момент не са представяни убедителни и научни доказателства, че точно липсата на възможност за гражданска конфискация на престъпно имущество е причината, поради която определени лица остават извън обсега на наказателния закон в България.

В същото време върху политическите решения за прокарване на една или друга промяна в наказателната политика влияят редица фактори – сред тях най-вече капацитетът на правителството, икономическата криза и вътрешни политически динамики. Т.е. възможно е да има и напълно обективни фактори, които предопределят провеждането или непровеждането на очакваните реформи в областта на правосъдието, борбата с корупцията и организираната престъпност.

Въпросът е сред всичките фактори, които влияят на темпа и приоритетите на тези реформи, може ли да бъде изолирано влиянието на МСП и как може да бъде оценено то? Тук ще разгледаме отговорите на тези въпроси според доминиращите нагласи в общественото мнение и според мнението на национални експерти, интервюирани за целите на това изследване.

Ефект и полза от МСП според общественото мнение

Според изследването на общественото мнение МСП се радва на изключително широка подкрепа сред българските граждани. Близко 77% от тях одобряват съществуването на механизъм, посредством който ЕК да наблюдава съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност в България. На национално ниво в момента не е известно да има друга публична институция, която да се ползва с аналогична степен на обществена подкрепа. За сравнение – Президентът е най-одобряваната институция в страната и одобрението за него е под 35%.

Високата подкрепа за МСП означава, че граждани те припознават органите на ЕС като единствен двигател за продължаване на реформите в сектора на правосъдието и приемат МСП като положителен фактор за промяна.

Високата подкрепа за МСП обаче едва ли се основава на рационално познаване и приемане на ролята на ЕС като фактор за подобряване на правосъдието в България. Вижда се, че по различни други въпроси българските граждани са склонни да се отнасят със силно

доверие в европейските институции – много повече, отколкото е средното за другите държави членки. Например скорошно изследване на Евробарометър показва, че българите силно вярват в способността на лидерите на ЕС да се изправят срещу глобалните предизвикателства (икономическа криза, замърсяване на околната среда и пр.), докато в другите държави членки доминират по-скоро скептични нагласи.

По тази причина високата обществена подкрепа за МСП в България трябва да се разглежда като друг израз на липсата на доверие в националните институции; в представите на българските граждани просто няма национална институция, която може да се отъждестви с ролята на „добрия“ по отношение на стимулиране и ръководене на реформата на правосъдието и правоохранителните органи.

Това не е непременно добра новина. Наличието на външно наблюдение върху органите на национално правосъдие всъщност най-вероятно действа като фактор, който допълнително ограничава доверието на българските граждани в тях. В същото време повишаването на доверието на българските граждани в националното правосъдие изглежда точно като желаното състояние, което би трябвало да е цел на очакваните реформи. Участниците в МСП би трябвало да отчетат този риск.

Фиг. 13. ИОО–С, 2012 г.

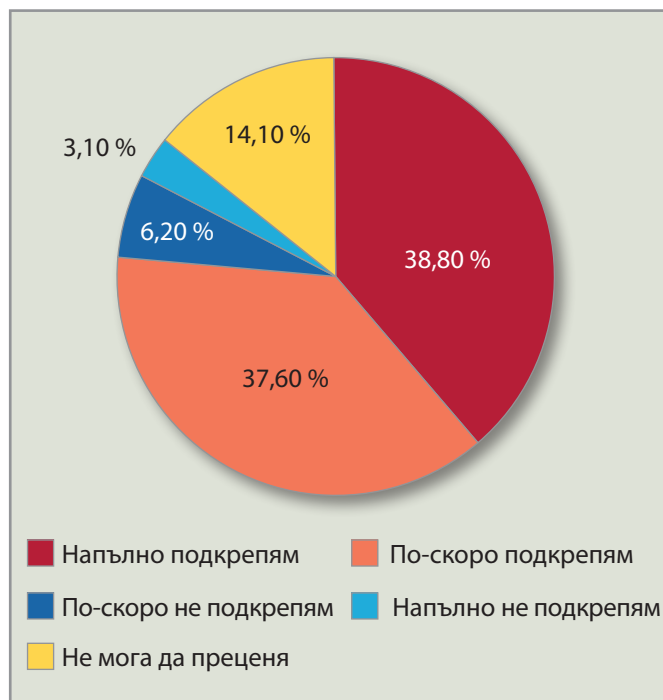
Въпрос: Европейската комисия има специален механизъм, за да наблюдава работата на българското правителство в областта на борбата с корупцията, организираната престъпност и съдебната реформа. Подкрепяте ли това?





Фиг. 14. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да прекрати специалното наблюдение върху България в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност?



Фиг. 15. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да продължи специалното наблюдение върху България в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност?



Фиг. 16. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да наблюдава съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност не само в България и Румъния, но и в други държави членки?



Фиг. 17. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен поддържате предложението (орган на) ЕС да има право да налага санкции на държавите членки, в които правосъдието не е ефективно?

Предложението да се прекрати МСП е силно непопулярно. 70,10% от българските граждани не подкрепят предложението за прекратяване на МСП.

Значително мнозинство (76,40%) от българите подкрепят предложението за продължаване на наблюдението от страна на ЕК. Подкрепата е по-категорична сред мъжете – 45,50% от тях са дали отговор „напълно подкрепям“, спрямо 33,40% от жените. Жените са по-склонни да изразят по-умерена подкрепа.

Предложението орган на ЕС да може да налага санкции за неефективно правосъдие на държавите членки се подкрепя от 75,20% от българските граждани.

Почти в същата висока степен (77,60%) българските граждани подкрепят и предложението някои от органите на ЕС да имат право да налагат санкции на държавите членки, в които има корупция по високите етажи на властта.

Общественото мнение е разделено по въпроса дали правителството би водило енергична борба с корупцията и организираната престъпност без да има натиск от страна на ЕС. Скептичните нагласи обаче леко преобладават – 44,10% от българите не са склонни да се съгласят, че правителството води енергична борба с корупцията и организираната престъпност без натиск от ЕС, срещу 40,70% , които по-скоро са

склонни да се доверят, че правителството би водило такава борба по собствена инициатива.

Преобладаващата част от анкетираните са скептични и по отношение на оценката дали гражданите на други държави – членки на ЕС, могат да разчитат в България на добро правосъдие. Тези, които са по-скоро несъгласни и напълно несъгласните с твърдението, представляват общо 41,40% от анкетираните, докато по-скоро съгласните и напълно съгласните са 34,10%.

Данните не трябва да се интерпретират в посока на това, че българското правосъдие би било тенденциозно лошо спрямо чужденци (и добро спрямо българските граждани). Напротив. Отговорът на този въпрос трябва да се интерпретира във връзка с ниското доверие изобщо в съда и прокуратурата у нас. Българските граждани просто не очакват добро правосъдие и за себе си.

Както и при повечето въпроси за качеството на правосъдието в България, и тук делът на отговорилите „не знам/не мога да преценя“ е значителен – близо 1/4 от всички. При толкова висок дял на отговорилите „не знам“, реалистичният извод е, че по-скоро хората не познават системата на националното правосъдие, а не че мнозинството от тях реално я оценяват като лоша.



Фиг. 18. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: В каква степен поддържате предложението (орган на) ЕС да има право да налага санкции на държавите членки, в които има корупция по високите етажи на властта?



Фиг. 19. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че дори и без да има натиск от страна на ЕС, българското правителство води енергична борба с корупцията и организираната престъпност?



Фиг. 20. ИОО–С, 2012 г.

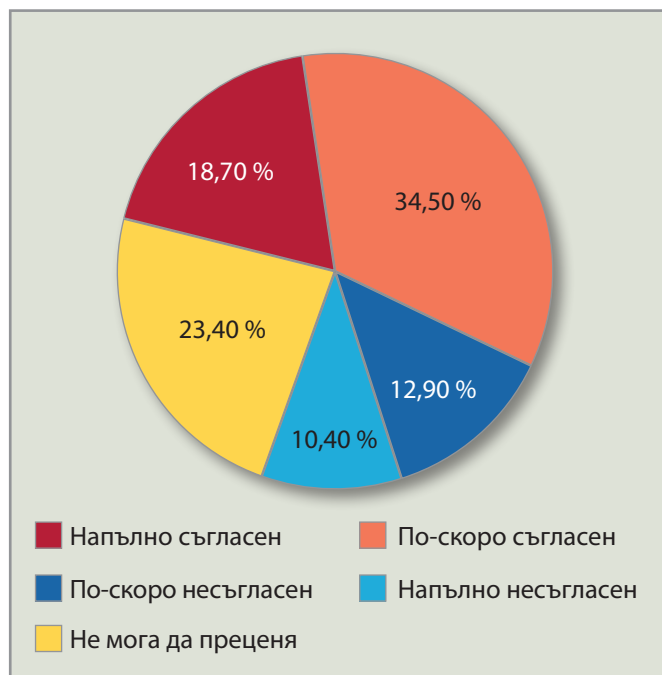
Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че гражданите на други страни от ЕС могат да разчитат на добро правосъдие у нас, ако им се случи да водят дело в България?

Доста по-положителна е оценката на надеждността на българската полиция при международни полицейски операции, но отново делът на отговорилите „не знам/не мога да преценя“ е значителен. 53,20% от анкетираните са напълно съгласни и по-скоро съгласни с твърдението, че българската полиция е добър и надежден партньор при провеждането на международни полицейски операции. Несъгласните с това твърдение са общо 23,30%.

Ефект и полза от МСП според интервюирани представители на държавни институции, НПО и магистрати

МСП се радва на значителна подкрепа и сред интервюираните експерти – доминиращо е разбирането, че МСП играе положителна роля. Мотивите за тази подкрепа обаче са повече свързани с убеждението, че МСП пречи на сериозни негативни развития в областта на върховенството на закона в България, отколкото с убеждението, че благодарение на МСП има някакво положително развитие.

Според представители на НПО в условия на криза на основните демократични институции и влошаване



Фиг. 21. ИОО–С, 2012 г.

Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че при международни полицейски операции българската полиция е добър и надежден партньор на полициите от другите страни – членки на ЕС, и те могат да ѝ имат пълно доверие?

на стандартите за професионализъм и независимост на медиите, външното наблюдение (МСП) има огромно значение. Без него определени въпроси като ефективността на наказателно-правната система и независимостта на съда изобщо не биха попаднали в обхвата на вътрешно-политическия дебат. Без МСП общественото говорене за престъпността в страната рискува да бъде доминирано от популистки или дори откровено расистки тези – напр. медиите биха преекспонирали темата за т.нар. „ромска престъпност“ за сметка на затъмняване на съобщенията за непотизъм и корупция по високите етажи на властта.

МСП на практика запълва една от нишите на демократичното развитие на страната – липсата на ефективен граждански контрол върху органите на наказателната политика¹⁵. В Народното събрание не се упражнява реален контрол върху работата на МВР и прокуратурата и периодичните доклади по МСП предоставят единствената възможност на национално ниво да бъдат обсъждани темите за ефективността на наказателното преследване и обвинение.

¹⁵ В този смисъл и Даниел Смилов в „Преосмислянето на Европа: България и тревогите на недовършеното членство“, предстояща публикация.

Интервюираните съдии разглеждат МСП като свой съюзник в отстояването на принципа на независимост на съдебната власт – изразяват опасения, че без него директното политическо влияние върху назначенията в съдебната система би било дори още по-драстично.

Само част от подкрепата за МСП сред експертите се дължи на страха какво би станало без него. Мнозинството от интервюираните идентифицират преки ползи от съществуването на МСП – категорично отдават редица от положителните развития в управлението на съдебната власт и в наказателната политика на страната на влиянието на МСП, но поддържат общата оценка, че напредъкът все още далеч не е достатъчен.

Сред основните ползи от МСП могат да бъдат посочени:

► Постоянен натиск за продължаване на реформите в правосъдието

МСП е оценен като полезен инструмент¹⁶ за борба с установеното статукво в управлението на съдебната власт и като фактор, който постоянно поддържа въпросите за ефективността на правосъдието на дневен ред. Периодичните доклади по МСП поддържат общественото внимание върху въпросите за ефективността на правосъдието и успяват да генерират натиск за реформи. Основният резултат е, че не е допусната мащабна ревизия на достиженията от времето на преговорите за членство в ЕС.

► Подобряване на прозрачността и отчетността в прокуратурата, полицията и съда

Според интервюираните експерти МСП има решаваща роля за това съдилищата да започнат да публикуват на своите уебстраници текстовете на съдебните решения; ВСС да започне да публикува информация за атестациите и кариерното развитие на магистратите; главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС да започнат да внасят годишни отчети в Народното събрание. Особено годишният отчет на главния прокурор е определян като несъмнено значителна крачка напред и важна предпоставка изобщо за установяване на граждански контрол върху органите на наказателната политика. Вземането на специален отчет на определени категории дела, което е разширено като практика в прокуратурата, също има положителен ефект.

¹⁶ В този смисъл и Антоанета Приматарова в доклада за България от публикацията на CRPE, "EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe", 2011 г.

През 2010 г. беше разсекретена щатната численост на МВР, а през 2012 г. за първи път МВР публикува свой годишен отчет. Настоящото правителство преследва трайно политика на повече прозрачност и отчетност в работата на МВР и това може да се отдаде на влиянието на МСП. Вероятно най-важната крачка в тази посока е промяната на организацията и принципите на полицейската статистика¹⁷ – дефиницията за „регистрирано престъпление“ е съобразена с текстовете на НК и НПК и регистрацията на престъпление е обвързана с началото на досъдебното производство. Приема се, че има налице „установен извършител на престъпление“ само след като разследващият полицай извърши действие „привличане на обвиняем“.

► Развиване на законодателството за изграждане на модерна криминална полиция

Реформата на наказателния процес от периода преди присъединяване на България към ЕС е насочена към прехвърляне на цялата функция по разследване на престъпленията към полицията и утвърждаване на ролята на прокурора като господар на досъдебното производство. Особено след 2009 г. продължава развиването на законодателството в тази посока, като с изменения на НПК и Закона за МВР се разширяват правомощията на полицията по отношение на образуването и провеждането на досъдебни производства и се дава възможност на всички полицейски служители да извършват процесуално-следствени действия. Промените в законодателството са съпътствани и от интензивна програма за текущо обучение на разследващите полицаи.

► Специализация в прокуратурата

МСП изрично препоръчва специализация на органите на наказателното производство като предпоставка за подобряване на ефективността на тяхната работа. Създадени са Специализиран наказателен съд и Специализирани прокуратури към него. Макар и създаването на Специализирания наказателен съд да е остро критикувано от част от професионалните среди в страната и все още да е твърде рано да се даде оценка дали изобщо съдейства за по-високо качество на правосъдието, създаването на Специализираните прокуратури е прието еднозначно като положително развитие. Създадени са и специализирани екипи за разследване на престъпления, свързани с организи-

¹⁷ Приета е нова Инstrukция за организацията и работата в МВР по заявителски материали за престъпления от общ характер, утвърдена със Заповед №13-2843/29-11-2010 г. на Министъра на вътрешните работи.

раната престъпност, а в началото на 2012 г. – и с корупционни престъпления.

В отговор на препоръка по МСП е предприета реорганизация на отделите във Върховна касационна прокуратура – в началото на 2012 г. е приета нова структура на ВКП, обособени са 4 специализирани отдела – един от тях следи делата за корупция и престъпления, извършени от магистрати и лица, заемащи висши държавни длъжности, вкл. полицейско насилие и икономически престъпления; друг отдел – престъпления срещу еврофондове и национални бюджетни средства; специален отдел, който отговаря за делата срещу тежката организирана престъпност. Приета е методика за извършване на всеобхватни финансови проверки, според която в момента, в който започне разследване за определен кръг престъпления, наблюдаващият прокурор е длъжен да отправи искания към компетентните институции за проверка на имуществото, на паричните средства и техните връзки не само с лицата, срещу които се води разследването, но и всички възможни, свързани с тях, лица.

► **Подобряване на взаимодействието между институциите**

За времето на действие на МСП взаимодействието между органите на разследване и обвинение по наказателни дела и административните органи изглежда значително подобро. През 2008 г. са издадени съвместни инструкции на прокуратурата, с ДАНС и НСлС за създаване на съвместни екипи за разследване; в приетата през 2012 г. методика за всеобхватни финансови проверки е регламентирано участие на НАП, митници и ДАНС в разследването на престъпления. Приемането на екипния принцип на работа между институциите е една от основните предпоставки изобщо да се появят първите успешни обвинения по разследвания за трафик на хора, злоупотреби с еврофондове, пране на пари.

► **Подобряване на сročността на разследванията и делата**

МСП има сериозно влияние за подобряване на сročността на разглеждане на делата – между 2009 и 2011 г. броят на делата, които са свършени в срок до 3 месеца, нараства с близо 32%¹⁸. През 2010 и 2011 г. над 70% от делата приключват в този срок, а за някои отделни съдилища – дори 80% от делата. Всъщност

¹⁸ Сравнителен отчет за движението на делата в съдилищата за 2009, 2010 и 2011 г., публикуван на уебстраницата на ВСС.

сročността на делата е и единственият елемент, който може да бъде наблюдаван и контролиран от страна на Инспектората към ВСС и самия ВСС. Трябва да се обсъди и рискът, че силният външен натиск за скъсяване на сроковете на производствата, както и за постигане на осъдителни присъди, може да има ефекта да увеличава делът на маловажните дела, при които лесно се постига сročност и присъда, за сметка на обвиненията за сериозни престъпления.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РИСКОВЕ

Сред интервюираните експерти доминира разбирането, че МСП не реализира в пълна степен капацитета си да предизвиква промяна по отношение на подобряване на качеството на правосъдие в България. Това се дължи на вътрешни съпротиви срещу реформите за по-качествено правосъдие, но не трябва да бъдат подминавани и някои слабости на самия механизъм.

Върховенство на закона БЕЗ защита на основните права?

Предмет на МСП, както може да се изведе от параграф 3 от преамбюла на Решението за установяване на МСП, е постигането на независима и безпристрастна съдебна и административна система, която е ефективна и която е способна да се бори с организираната престъпност и корупцията. Трудно можем да си представим каква би била крайната цел на такава реформа, ако не отстояването на ценността „върховенство на закона“. Макар и да не го казва изрично, МСП е всъщност механизъм за наблюдение на някои елементи от определението на това какво е „върховенство на закона“. МСП наблюдава ефективност, независимост и безпристрастност на съдебната и административна система на страната – предметът му е ограничен спрямо съдържанието на ценността „върховенство на закона“ и това представлява проблем.

През 2011 г. Венецианската комисия към СЕ публикува доклад за върховенството на закона¹⁹, в който извежда 6 градивни елемента на това понятие:

¹⁹ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад за върховенството на закона, приет от Венецианската комисия на нейната 86-та пленарна сесия, Венеция, 25–26 март 2011 г. – [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf)

- законност, вкл. наличието на един прозрачен, отговорен и демократичен процес за приемане на законите;
- правна сигурност;
- забрана за произвол;
- достъп до правосъдие пред независим и безпристрастен съд, вкл. съдебен контрол върху административните актове;
- зачитане на правата на човека;
- забрана за дискриминация и равенство пред закона.

Само един от тези шест елемента се съдържа изрично в бенчмарките, договорени между ЕК и България по МСП – независимостта на съдебната система. Констатации на отделните доклади по МСП засягат имплицитно също и проблеми на правната сигурност, равенството на гражданите пред закона, независимост на съда и принципа на законността.

Но важно е да се подчертае, че поне четири от елементите на определението на Венецианската комисия за върховенство на закона не са засегнати от ЕК в МСП. От предмета на МСП са изключени: съдебният контрол над административните актове, достъпът на граждани до съд, забраната за дискриминация и защитата на основните човешки права.

Първият проблем с МСП е, че наблюдава ефективността на съдебната система без да наблюдава зачитането на основните права на гражданите и достъпа до съд. Като следи само ограничени елементи от определението за това какво е „върховенство на закона“ и каква е крайната цел на реформите на правосъдието в България, МСП дава възможност на националното правителство да отчита като резултати действия, които изглеждат като реформи, но всъщност нарушават основните права на гражданите и в същото време нямат пряк ефект за увеличаване на доверието на гражданите в съда. Същият риск е посочен и от Антоанета Приматарова²⁰: „Някои мерки на правителството застрашават основни човешки права и има тенденция към твърде много полицейщина“.

Това напрежение между декларираните цели на правителството и защитата на основните права проличава най-ясно в националните дебати около приемането на две от мерките, които правителството отчита като решителна крачка в борбата с престъпността с благословията на ЕК – създаването на Специализирания наказателен съд и приемането на

Закона за отнемане на незаконно имущество. Срещу двете има много ясни възражения на граждански организации и професионални общности, основани на аргументи за нарушения на основните права. В крайна сметка ЕК се въздържа от оценка на ефекта от създаването на Специализирания наказателен съд, вероятно ще се въздържа от оценка и на Закона за отнемане на незаконно имущество преди от него да има някакви реални резултати.

Върховенство на закона БЕЗ достъп до правосъдие?

Темата за достъпа на гражданите до правосъдие беше сериозна част от реформите по време на предприсъединителния период, когато беше приет новият Закон за правна помощ. Той обаче далеч не решава всички проблеми на достъпа до правосъдие в страната – отсъствието на система за предоставяне на правна информация и правна помощ по граждански и административни дела, лошите условия на труд на магистратите и натовареността на съдилищата в София са реални пречки пред достъпа на гражданите до правосъдие, но не представляват изрично предмет на наблюдение по МСП. Само маргинално докладите по МСП засягат проблема за огромните разлики в натовареността между магистратите в страната, но МСП не упражнява системен натиск върху ВСС и правителството да решат проблема. Вместо да се реши въпросът със сградата на единствения районен съд в София, с лекота се намира сграда за новосъздадения Специализиран наказателен съд и нова сграда на НСБОП. Институциите за борба с корупцията и организираната престъпност са очевиден приоритет при отпускането на бюджетни средства и намирането на сгради за сметка на мерките за подобряване на достъпността на съдилищата.

Българската съдебна система е в парадоксалната ситуация на евтино правосъдие, което обаче заради лошо управление и разпределение на съдилищата е всъщност недостъпно за гражданите. Данните от социологическото изследване, цитирано по-горе, показват пряка връзка между достъпността до съда и склонността на гражданите да се доверят на институцията и да дадат по-добра оценка за качеството на нейната работа. Не може да бъде отбелязан напредък в отстояване на върховенството на закона без да се улесни достъпът на гражданите до съд, както и не може да има напредък по отношение на върховенството на закона без да се повиши доверието в съда.

²⁰ CRPE, “EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe”, 2011 г., с. 70.

Напредък по отделни дела или напредък по отделни показатели?

МСП не използва специални показатели за ефективност на правосъдието, които да прилага за оценка на развитието в България. Вместо това МСП използва списък с определени важни наказателни дела, като приема, че постигането на осъдителни присъди по тях представлява основен знак за напредък. Принципно този подход почива на вярна оценка на основния дефицит – наистина в България определени лица изглеждат недосегаеми за закона. Но в този подход има заложен парадокс – като приема за успех осъдителните присъди по определени дела, ЕК легитимира крайния резултат от една система, за която в същото време твърди, че е неефективна и трябва да бъде реформирана²¹.

Основният риск е, че правителството използва очакването за постигане на осъдителни присъди по МСП повече за упражняване на натиск върху съда, отколкото за подобряване на качеството на работа на органите на досъдебното производство по наказателни дела (прокуратурата и полицията). Многобройните опити за ограничаване на независимостта на съда са подробно изложени в писмо на Съюза на съдиите в България до международните институции²². В последствие две отделни международни мисии потвърждават рисковете за независимостта на съда в България – една на Европейската асоциация на съдиите и една на специалния рапортър на ООН за независимостта на съда.

Друг риск е, че като се докладва за напредъка на разследвания и съдебни процеси преди да има влязло в сила окончателно съдебно решение, трудно се определя успехът в една съдебна система като българската, която по принцип е непредвидима. На няколко пъти по МСП са отчетени положителни развития, които са всъщност само междинни стъпки към един краен съдебен акт (напр. ВСС е първо поощрен за увеличаване броя на дисциплинарните производства и наказаните магистрати, но на един по-късен етап тези решения на ВСС са отменени от ВАС).

Трети риск е, че ЕК наблюдава конкретни дела, но след това липсва обективен анализ, който да посочи ясно конкретните проблеми и отговорните за тях лица и институции. ЕК изрично препоръчва на българската страна да извършва такива анализи, но доколкото отделни институции са се ангажирали с такива, то е било винаги като опит за прехвърляне на отговорността към други. Например нарочната комисия към ВСС за наблюдаване на отделните дела във връзка с МСП посочва като виновни за забавянето на делата вещите лица и адвокатите. Без обективен анализ на проблемите, които пречат на държавното обвинение по конкретните дела, „добрите“ не се чувстват признати, както и „лошите“ не са ясно посочени и порицани. Така съществено се ограничава потенциалът на МСП да стимулира реформи.

Професионален или политически анализ на проблемите?

МСП наблюдава високо специализирана област, при което обаче професионалистите и научните среди са доста изолирани от процеса на наблюдение и оценка и от процеса на формулиране на препоръки. Национални експерти и експерти от други държави членки участват в отделни етапи на процеса, но нямат достатъчно тежест при оформяне на крайния резултат. Това поставя МСП в различна светлина спрямо други механизми за наблюдение, напр. на приложението на европейската заповед за арест, при която констатациите на ЕК се съгласуват с постоянно тяло от експерти. Участник във фокус група със съдии казва: „Правосъдието е високо професионална работа. Докладът на Комисията като проект трябва да се обсъжда и с професионалисти, не само с политици“. Едно от възможните решения е да бъде създадена постоянна група от експерти по наказателно право и процес, с участието на българската страна и държавите членки, която да се произнася по препоръките и констатациите на МСП преди оповестяването на годишните доклади.

²¹ Дължим този аргумент на Сержо Карера от Центъра за европейски политически изследвания – б.а.

²² Писмото е разпространено на 16 май 2011 г. и е достъпно на уебстраницата на ССБ – <http://www.judgesbg.org/?m=10&id2=159>

ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е установен от Европейската комисия (ЕК) със съгласието на България като съпътстваща мярка към присъединяването на страната към Европейския съюз. МСП има задача да следи напредъка и да подпомогне продължаването на реформите за постигане на отчетност и ефективност на правосъдието, правоприлагащите органи и администрацията и по този начин да гарантира способността на България да прилага мерките, които ЕС е приел за създаване на вътрешния пазар и зоната за свобода, сигурност и правосъдие.

По-отчетно и по-ефективно ли е българското правосъдие на шестата година от прилагането на МСП и какъв е приносът на МСП за това?

Прегледът на докладите по МСП през целия период (2007–2012 г.) оставя общото впечатление за развитие, което може да бъде оценено някъде по скалата между „запазване на статуквото“ и „частичен напредък“.

Постигнатото досега не е достатъчно спрямо декларираните цели на МСП. Остават сериозни неразрешени проблеми по отношение на независимостта на съда, компетентността и отговорността на прокуратурата, полицията и съда и еднаквото прилагане на закона спрямо всички граждани.

Доколкото досега има някакво положително развитие, то се дължи на натиск отвън и може да бъде прието за резултат от МСП. МСП се ползва с огромна обществена подкрепа и се припознава от гражданите и българските НПО като активен двигател за продължаване на реформите в администрацията, съдебната власт и правоохранителните органи.

Значително мнозинство от гражданите (77%) одобряват съществуването на механизъм, посредством който ЕК да наблюдава съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност в България. На национално ниво в момента няма публична институция, която да се ползва с аналогична степен на обществена подкрепа. За сравнение най-високо е общественото доверие в Президента и то е около 35%.

ПРЕПОРЪКА 1

Наблюдението от страна на ЕК и редовното докладване за напредъка на България по пътя към по-ефективно и отговорно правосъдие трябва да продължи.

Ограниченото развитие спрямо целите на МСП досега може да бъде отдадено основно на влиянието на вътрешни фактори – има съпротива срещу реформите, особено по върховете на управление на органите на съдебната власт, съчетано с ограничена воля и капацитет на властите да решават структурните проблеми на съдебната власт, основно относно състава на Висшия съдебен съвет и отговорността на МВР и прокуратурата.

Самият МСП обаче не реализира в пълна степен потенциала си да стимулира промяна. В него са заложили следните ограничения:

МСП се основава на 6 бенчмарки, в които целите пред България са формулирани като „борба с корупцията и организираната престъпност“ и „провеждане на обективни разследвания“. Самите понятия „корупция“ и „организирана престъпност“ нямат легално определение, не са обвързани с точни показатели и ясно определяне на изходното състояние и оттам – не позволяват точното измерване на напредъка на България.

Една част от предприетите от правителството мерки в посока на борба с организираната престъпност, някои от тях изрично подкрепяни от ЕК, са силно критикувани от НПО вътре в страната като съдържащи рискове за нарушаване на основните права на гражданите. Създаването на Специализиран наказателен съд е критикувано от гледна точка на принципа, че единството на съдебната система гарантира равенството на гражданите пред закона; новият Закон за отнемане на имущество, придобито от незаконна дейност – защото нарушава презумпцията за невиновност и правото на собственост на гражданите. МСП не може да проследи и отчете реално реформата в българското правосъдие, ако наблюдава само развитието на ефективността на правосъдието, без да отчита дали мерките, които изглеждат като временен напредък в борбата с организираната престъп-

ност, не са за сметка на нарушаване на основните права на гражданите. Двете ценности са посочени заедно като общи ценности на ЕС и на държавите членки, а според мнението на Венецианската комисия защитата на основните права е елемент от дефиницията на ценността „върховенство на закона“.

ПРЕПОРЪКА 2

Съдържанието и целите на МСП трябва да бъдат преосмислени – МСП трябва да включва в предмета на наблюдение не само целите за ефективност и отчетност на административните органи и на правосъдието, но и основните елементи, които Венецианската комисия разглежда като съставни на понятието „върховенство на закона“ – вкл. изрични показатели, които да отразяват качеството на законодателството, защитата на основните права и достъпа на граждани до правосъдие.

ЕК следи развитието по конкретни наказателни дела и дефинира като успех постигането на осъдителни решения по тях, но в същото време разчита на българските власти да установят причината и посочат виновните за успеха/неуспеха на всяко конкретно дело. В България обаче упражняването на задкулисен натиск върху съда представлява трайно елемент от политическата култура. В тази среда МСП много лесно се изкривява от инструмент за стимулиране на реформи в инструмент за упражняване на натиск върху съда. Освен това, като не отличава индивидуално институциите или практиките, които заслужават похвала или порицание, МСП отново ограничава способността си да стимулира промяна. Тези рискове могат да бъдат смекчени по два начина:

ПРЕПОРЪКА 3

ЕК и България трябва да договорят и използват в рамките на МСП постоянни показатели за ефективност на всеки от органите на наказателното производство, които да позволяват отговорността да се конкретизира, а не да се размива в общи категории. Наблюдението на конкретни разследвания трябва да е свързано с оценка на работата само на прокуратурата и полицията, но не и на съда. Обратното

съдържа риск заложените цели по МСП да бъдат използвани като извинение за ограничаване на независимостта на съда. Увеличаване доверието на българските граждани в националните институции трябва да се разглежда като показател за напредък.

ПРЕПОРЪКА 4

В методологията на МСП трябва да бъде застъпено по-ясно мнението на специалистите – би било препоръчително да се учреди постоянна група от експерти по наказателно право и процес с участието на останалите държави – членки на ЕС, която да дискутира и прецизира констатациите и препоръките в отделните доклади на ЕК.

В рамките на МСП се отчитат и се препоръчват основни промени в законите и създаването на нови институции. Това би било оправдано, ако механизмът за подготовка на нова регулация в страната беше безупречен, но той не е. По всяка от препоръчаните законодателни промени не са спазени изискванията на добрата регулация, която иначе ЕС прилага по отношение на собствената си регулация – няма експертна оценка на приложението на старата норма, няма предварителна експертна оценка на въздействието на планираната нова регулация, често липсват обществени обсъждания на законопроекта. По този начин приетата в България нова норма не само не постига целения ефект, а дори влече нежелани последици. Когато ЕК се ангажира с подкрепа за приемането на специфични нови правила, без да са спазени процедурите на добрата регулация, тя е изправена пред риска националните власти да ѝ прехвърлят отговорността за лошия краен резултат.

ПРЕПОРЪКА 5

Като постоянна част от МСП трябва да бъдат застъпени мерки за подобряване качеството на законодателния процес в България и мерки, които да улесняват събирането, публикуването и надеждния анализ на информация за ефективността от националната наказателна политика.

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ И ФИГУРИТЕ

Таблица 1	Фрийдъм Хауз, Нации в преход
Таблица 2	Световна банка, Световни показатели за управление, България, 2000–2010 г.
Таблица 3	Евробарометър, Доверие в националния съд, България 2006–2010 г. <i>Въпрос: Доколко сте склонни да се доверите на националния съд?</i>
Таблица 4	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Как оценявате почтеността на следните организации институции?</i>

Фиг. 1	Световна банка, Световни показатели за управление, Показател върховенство на закона, Страни от Източна Европа и Балтика, 2010 г.
Фиг. 2	Световна банка, Световни показатели за управление, Показател качество на регулирането, Страни от Източна Европа и Балтика, 2010 г.
Фиг. 3	Евробарометър, ноември 2010 г., Сравнение със средното за ЕС и отделни страни членки <i>Въпрос: Доколко сте склонни да се доверите на националния съд?</i>
Фиг. 4	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен имате доверие на следните организации/ институции?</i>
Фиг. 5	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Според Вас как се променя корупцията в посочените сектори през последните 5 години? Институциите са класирани според доминиращите представи за увеличение на корупцията в сектора.</i>
Фиг. 6	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: През последните 5 години виждате ли промяна в качеството на работа на някои от следните институции във Вашето населено място?</i>
Фиг. 7	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Ако Ви се наложи да стигнете до съд, смятате ли, че ще получите справедлив процес?</i>
Фиг. 8	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че съдът е независим и при решаване на делата значение има само какво пише в закона?</i>
Фиг. 9	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че съдиите по принцип са честни и справедливи, когато решават делата?</i>
Фиг. 10	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че полицаите по принцип са честни и справедливи, когато разследват престъпления.</i>
Фиг. 11	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: От къде се информирате за работата на съда?</i>
Фиг. 12	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: През последната една година налагало ли ви се е да влизате в съд по работа?</i>
Фиг. 13	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Европейската комисия има специален механизъм, за да наблюдава работата на българското правителство в областта на борбата с корупцията, организираната престъпност и съдебната реформа. Подкрепяте ли това?</i>
Фиг. 14	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да прекрати специалното наблюдение върху България в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност?</i>
Фиг. 15	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да продължи специалното наблюдение върху България в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност?</i>
Фиг. 16	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен поддържате предложението ЕС да наблюдава съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност не само в България и Румъния, но и в други държави членки?</i>
Фиг. 17	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен поддържате предложението (орган на) ЕС да има право да налага санкции на държавите членки, в които правосъдието не е ефективно?</i>
Фиг. 18	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: В каква степен поддържате предложението (орган на) ЕС да има право да налага санкции на държавите членки, в които има корупция по високите етажи на властта?</i>
Фиг. 19	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че дори и без да има натиск от страна на ЕС, българското правителство води енергична борба с корупцията и организираната престъпност?</i>
Фиг. 20	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че гражданите на други страни от ЕС могат да разчитат на добро правосъдие у нас, ако им се случи да водят дело в България?</i>
Фиг. 21	ИОО–С, 2012 г. <i>Въпрос: Доколко сте съгласни с твърдението, че при международни полицейски операции българската полиция е добър и надежден партньор на полициите от другите страни – членки на ЕС, и те могат да ѝ имат пълно доверие?</i>

Институт
„Отворено общество“ – София
ул. „Солунска“ 56
София 1000

тел.: (+359 2) 930 66 19
факс: (+359 2) 951 63 48

www.osi.bg

От 1999 г. Правна програма на Институт „Отворено общество“ – София е неизменно ангажирана с отстояване на принципите на върховенство на закона и защита на правата на човека в България. Програмата подкрепя осъществяването на съдебната реформа в области, които имат пряко отношение към модернизирването на наказателното производство, улесняването на достъпа до правосъдие за българските граждани и приемането на достиженията на правото на Европейския съюз.

След присъединяването на България към ЕС Правната програма има за цел да гарантира продължаването и необратимостта на реформите в съдебната система и ще фокусира своите усилия върху подобряването на прозрачността и отчетността в работата на правораздавателните и правоохранителните институции. Основната дейност на програмата се реализира чрез изследвания, гражданско наблюдение над дейността на институциите, оценка на ефективността от прилагането на новоприети законодателни промени и представяне и адаптиране на успешни чуждестранни практики.

Правната програма има установени трайни партньорски връзки с широка мрежа от неправителствени организации, специализирани в предоставяне на правна помощ за уязвими социални групи и в защита на основните права на човека, както и с редица институции като Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието.