



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

**ДОКЛАД ЗА НАПРЕДЪКА НА  
БЪЛГАРИЯ ПО ПРИЛАГАНЕ  
НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА  
БОРБА С КОРУПЦИЯТА**

2014

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

България е държава – страна по Конвенцията на ООН срещу корупцията от м. август 2006<sup>1</sup>. През 2011 г. Асоциация “Прозрачност без граници” (АПГ) изготви обзорен доклад за прилагането и изпълнението на Конвенцията на ООН срещу корупцията (Конвенцията на ООН). В доклада се поставя специален фокус върху някои разпоредби от Глава III (Криминализация и правоприлагане) и Глава IV (Международно сътрудничество).

Текстовете от Конвенцията, на които се отделя специално внимание в доклада, са разпоредбите, отнасящи се до подкуп на национални длъжностни лица (член 15), подкуп на чужди длъжностни лица (член 16), присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество от длъжностни лица (член 17), изпирание на средства, придобити от корупционни престъпления (член 23), отговорност на юридическите лица (член 26), замразяване, изземване и конфискация на имущество (член 31), независимост на съдебната власт и защита на свидетели (член 32), защита на лица, предоставящи информация за корупционни престъпления (член 33) и взаимна правна помощ (член 46).

В доклада си за 2011 г. АПГ оцени прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията като сравнително успешно заради предприетите от институциите стъпки към изменение на съществуващото законодателство и привеждане на националното право в съответствие с Конвенцията. Отбелязано бе, че въпреки това, все още съществуват и недостатъци, особено при прилагането на антикорупционните закони, които е нужно да бъдат отстранени.

Целта на настоящия доклад е да се направи оценка на постигнатия напредък след 2011 г. и да се прецени ситуацията към 2014 г., когато правната рамка е завършена, но прилагането ѝ в някои области все още е сравнително незадоволително.

---

<sup>1</sup> България подписва Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) на 10 декември 2003 г. и я ратифицира на 3 август 2006 г.

## **Обхват**

Докладът допълва и разширява периодичните доклади от гражданското наблюдение с паралелна оценка за прилагане на Конвенцията на ООН, изготвени от АПГ и обръща особено внимание на постигнатия напредък в области, в които бяха посочени недостатъци. Представена е информация за прилагането и изпълнението на Конвенцията се набляга особено върху някои от разпоредбите в разгледаните и преди глави (Глава III: Криминализация и правоприлагане и Глава IV: Международно сътрудничество), които бяха определени като проблемни. Текстовете от Конвенцията, относно които в периодите на оценка след 2011 г. бяха посочени недостатъци с оглед привеждането на нормативната уредба в съответствие или прилагането им на практика, са разпоредбите, отнасящи се до въвеждане на отговорност на юридическите лица (член 26), замразяване<sup>2</sup>, изземване и конфискация (член 31), практики за защита на свидетели (член 32), защита на лица, предоставящи информация за корупционни престъпления (лица, сигнализиращи за нередности, член 33), както и липсата на единни статистически данни за корупционните престъпления .

## **Структура**

Раздел I на доклада представлява резюме с обобщени констатации, заключения и препоръки за процеса на наблюдение, наличието на информация, както и за прилагането и изпълнението на отделни членове от Конвенцията. Раздел II представя по-подробно констатациите за процеса на наблюдение в България и проблемите с достъпа до информация. Раздел III разглежда прилагането и изпълнението на Конвенцията, в това число въпроси относно правната рамка и системата за прилагане с примери за добри и лоши практики. Раздел IV препоръчва мерки, които следва спешно да бъдат предприети.

## **Методология**

Докладът е изготвен от експерти на Асоциация “Прозрачност без граници“. При изготвянето на настоящия доклад АПГ положи усилия да получи информация от правителството и от редица други институции, както и да осъществи диалог с експерти от администрацията и представители на държавното управление. Беше изготвен специален въпросник и той беше разпратен до различни институции. Отговорите и предоставената информация са включени в доклада. Като част от диалога и елемент от методологията, проект на

---

<sup>2</sup> Терминът „замразяване“ е превод на английския термин “freezing of assets” и е използван така, както е включен в официалния превод на Конвенцията на български език. Той отговаря на българския термин „налагане на обезпечение“.

доклада се предоставя на Министерство на правосъдието, за коментари. Препоръките и отговорите са взети предвид и, където е уместно, се включват в основната част на доклада.

Въпросниците са разработени от АПГ и са пригодени към спецификите на всяка институция, за да се определи постигнатият напредък и да се събере информация за недостатъците в прилагането на Конвенцията на ООН. Докладът следва образеца, използван за Докладите на гражданското наблюдение след 2011 г. (разработен от Transparency International) и има за цел да отрази новите развития, както и оставащите нерешени проблеми. Въпросникът има за цел да отговори на нуждите на настоящия доклад. Важен компонент на въпросника е частта за статистиката. От всички институции бе поискано да предоставят статистически данни, свързани с прилагането на членове 15, 16, 17, 20, 23, 26, 32, 33 и 46(9)(б) и (в) от Конвенцията.

При изготвянето на настоящия доклад авторите са взели предвид участието на България във всеки кръг на процеса на партньорска проверка на България според Конвенцията и всички други относими към България процеси за наблюдение<sup>3</sup>.

## I. Резюме

Данни за процеса на оценяване

*Провеждане на наблюдението и наличие на информация*

Докладът обхваща периода до януари 2014 г. и се базира на информация от осъществяването от АПГ текущо наблюдение и данни за разпространението на корупцията в България, съдържащи се в международни и европейски доклади за наблюдение. Докладът се базира и на информация, предоставена от Министерство на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Прокуратурата на Република България, Върховния касационен съд и Министерство на вътрешните работи. От тях бе поискано да попълнят въпросник със специфични за всяка институция въпроси, както и да предоставят статистически данни за корупционни престъпления, третиращи в Конвенцията на ООН.

---

<sup>3</sup> Някои от докладите в това отношение са: процесите за проверка на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО, Съвета на Европа), ОИРС и редовните доклади на Европейската Комисия за България след 2011 г., както и докладът на комисар Малстриъм от м. януари 2014 г.

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_EN.pdf),  
[www.oecd.org/dataoecd/16/20/47468296.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/16/20/47468296.pdf)

Докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm)

Предоставената информация е взета предвид при изготвяне на настоящия доклад.

Всички институции, към които се обърнахме, отговориха на въпросниците и на допълнителни въпроси за изясняване на информацията. Отговорите бяха предоставени своевременно, което спомогна за експедитивна и ефективна комуникация.

Въпреки това, следва да се спомене, че голяма част от информацията и особено статистическите данни, не са достъпни за широката общественост и са налични само при поискване. Справките в интернет страниците на някои институции показаха, че стратегически документи не са достъпни в on-line или пък интернет страниците на английски език не са актуализирани и в тях липсва информация, налична на български език<sup>4</sup>.

Продължават да съществуват отбелязаните в докладите след 2011 г. несъответствия в предоставяните от различните институции статистически данни.

Предоставената информация все още е непълна и противоречива главно заради непълнота на данните и липса на единност и координация, вследствие от прилагането на различни критерии от различните държавни институции при събирането на данни и техния статистически анализ. В резултат от тези несъответствия ситуацията по отношение на статистиката не е много по-различна от 2011 г. и все още е трудно да се измери ефективността на антикорупционните програми.

Три години след първия доклад би могло да се каже, че някои изводи остават същите. Следва да се препотвърди, че по отношение на задължителните разпоредби законодателството е хармонизирано с Конвенцията на ООН. Все още предизвиква загриженост недостатъчно ефективното прилагане на тези разпоредби<sup>5</sup>.

В рамките на тригодишен период е отбелязано по-нататъшно привеждане в съответствие и подобрене по някои въпроси като конфискацията на незаконно имущество, незаконното обогатяване, отговорността на юридическите лица. Други области, обаче, остават традиционно белязани от лошо изпълнение, като предоставянето на единна, надеждна и непротиворечива статистика за случаите на корупция, където не се открива напредък.

---

<sup>4</sup> Вж. по-долу бележките относно интернет страницата на Висшия съдебен съвет

<sup>5</sup> Този извод се подкрепя както от множество доклади за България в последните години от авторитетни международни институции и организации, от данните от съдебната статистика, както и от констатациите, че в много случаи тезата на обвинението не може да бъде доказана заради липса на годни доказателства (вкл. свидетелски показания).

Области като защитата на лица, предоставящи информация за корупция (сигнализиращи за корупция, whistleblowers) и защитата на свидетели, са все още на нивото на лошо прилагане на относително добра законодателна рамка.

Като цяло лошото прилагане на съществуващото национално законодателство по отношение на свързаните с корупция престъпления е причина за сериозна загриженост.

Във връзка с препоръките за приоритетни действия в доклада от 2011 г. би могло да се отбележи постигането на напредък в законодателството за конфискация на имущество и облаги от престъпления, и срещу незаконното обогатяване. Очаква се напредък при отговорността на юридическите лица, при условие че бъдат приети предложените изменения в законодателството.

## **II. Прилагане и изпълнение на Конвенцията на ООН**

### **1. Основни въпроси, свързани с правната рамка**

Този раздел разглежда спазването от страна на България на задължителните разпоредби на Конвенцията на ООН – Глава III: Криминализация и правоприлагане и Глава IV: Международно сътрудничество – и отбелязва постигнатия напредък от последния доклад през 2011 г.

#### **1.1 Области с добри практики / нормативна уредба**

Както се посочва в доклада от 2011 г. националната правна рамка в България е в съответствие с Глава III и осигурява добра нормативна уредба за противодействие на корупционните престъпления, уредени в членове 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 и 25 на Конвенцията.

#### **Член 31 от Конвенцията: Замразяване, изземване и конфискация;**

Правната рамка бележи значителна промяна по отношение на отнемането на незаконно придобито имущество. През 2012 г. съществуващите законодателни мерки за обезпечаване и отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, бяха променени в налагане на обезпечителни мерки и отнемане в полза на държавата на имущество, чийто произход не може да бъде доказан със законни приходи. Новата нормативна уредба е заложена в новоприетия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество<sup>6</sup>, с което законодателството е приведено в съответствие с изискванията чл. 31 от Конвенцията на ООН.

<sup>6</sup> Приет на 18 май 2012 г. (ДВ, бр. 38 от 18 май 2012 г.), в сила от 19 ноември 2012 г.

Целта на новия закон е предотвратяване и ограничаване на корупцията и дейността на организираната престъпност. Той има решаващо значение за лишаване на извършителите от облагите от престъпления, дори в случаите, когато самите престъпления не могат да бъдат доказани. Новото законодателство е насочено към премахването на икономическата изгода от тежките престъпления (в т.ч., но не само корупция, пране на пари, организирана престъпност, трафик на наркотици), за да се предотврати престъпното поведение като разширява възможностите на институциите да преследват този вид имущество.

Новата законова концепция е отнемането на имущество без присъда, която не изисква наказателен процес и влязла в сила присъда, а отнемането на имуществото се извършва от граждански съд. Остава и възможността за конфискация на имущество по Наказателния кодекс, тъй като отнемането на незаконно имущество не е наказание или наказателно производство. Престъпното поведение или административните нарушения са само основанията за възбуждане на гражданскоправна процедура, основана върху баланса на вероятностите и обърнатата доказателствена тежест. Отнемането на незаконно имущество без присъда не замества наказателното преследване.

Предмет на отнемане в полза на държавата е не само свързаното с конкретно престъпление имущество, а всяко имущество, чиито произход не може да бъде обяснен със законно придобитите доходи на дадено лице. На отнемане на имуществото могат да подлежат физически или юридически лица. Новият закон урежда всички етапи на отнемане на незаконно придобито имущество: установяване, налагане на обезпечителни мерки (замразяване), производство по отнемане на незаконно придобито имущество и управление на отнетото имущество.

Необходимо е, обаче, внимателно наблюдение върху капацитета на институциите за управление на имуществото да осъществяват ефективно тази дейност, тъй като на този етап усилията им не могат да бъдат оценени като ефективни.

*Член 32 и член 33 от КООНК: Защита на свидетели, експерти и пострадали; защита на лица, предоставящи информация*

Както се посочва в доклада от 2011 г., правната рамка е в съответствие с изискванията на КООНК относно защитата на свидетели, експерти, пострадали и сигнализиращи за корупция лица съгласно чл. 32 и 33. Защитата на свидетели е уредена от Наказателно-процесуалния кодекс и в специален закон – Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

По-голямата част от нормативната уредба е нова – приета или изменена след 2010 г. В тази връзка член 75 и член 67 от НПК уреждат правата и защитата на сигурността на пострадали. Член 123 и член 123а уреждат защитата на свидетели, като поставят акцент на възможността от незабавна (неотложна) защита в случай на заплаха за живота, провеждането на разпит чрез видеоконференция или телефонна конференция и на разпит при променен глас и променен образ (чл. 223 и чл. 141 от НПК), както и разпит на свидетел с тайна самоличност (чл. 141) и на служител под прикритие (чл. 123а от НПК). Специална защита е предвидена и за семейството, роднините и близките на защитено лице.

Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, предвижда специална защита за по-широк кръг лица-участници в наказателно производство отколкото Наказателно-процесуалния кодекс, в т.ч. вещи лица, свидетели, преводачи, тълковници и всички лица, предоставящи показания, обяснения или информация. В закона са предвидени мерки за физическата им защита, например промяна на мястото на живеене. Със закона се създават и специални охраняващи екипи, Програма за защита и Бюро по защита на застрашени лица към Министерство на правосъдието, което осъществява мерките за специална защита. За по-добро управление на Програмата за защита се създава Съвет по защита на застрашени лица.

## **1.2 Области, в които следва да бъдат направени подобрения**

### *Защита на лица, предоставящи информация (whistleblowers)*

Законодателството все още не предвижда нови решения за подобряване на правната рамка за защита на сигнализиращите за корупционни престъпления (whistleblowers), която през 2011 г. бе оценена като ограничена и неефективна. Не са приети изменения в Административнопроцесуалния кодекс, който предлага неясна рамка за защита на лицата, които подават сигнали за корупция и други нарушения. Публичната администрация все още не разполага с подходящ механизъм за тяхната защита, освен в случаите на конфликт на интереси. Член 32 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси осигурява защита на подали сигнал лица. Предвидени са задължения за запазване в тайна на самоличността и други факти и данни, както и мерки за защита от словесен, психически или физически тормоз. Тези разпоредби, обаче, се отнасят само до общественния сектор и не осигуряват защита за служители в частния сектор.



В периода 2012-2013 г. са положени усилия за създаване на правила и процедури на подзаконово ниво чрез регламентиране на конкретни правомощия за Инспекторатите в отделните министерства. Сред отговорностите на инспекторатите изрично се посочват получаване на сигнали за корупция в рамките на съответната администрация и инициране на проверки по сигналите. Устройствените правилници допълнително оправомощават инспекторатите да извършват оценка на корупционните рискове в съответната администрация и да организират проверки с цел превенция и борба с корупцията. Вътрешните правила за дейността на инспекторатите също са актуализирани в посока усъвършенстване на процедурните правила за осъществяване на дейностите във връзка с подадени сигнали за корупция в това число и за докладване при откриване/установяване и/или наличие на информация за допуснати грешки, нередности, измами, злоупотреби и др.

Въпреки тези усилия, все още липсват практическите аспекти, свързани със създаване на благоприятна среда за насърчаване на лицата, които имат информация за нередности, да подават сигнали, както и ясни гаранции за тяхната сигурност. Наред с това, Инспекторатите все още не могат да бъдат определени като достатъчно независими от политическо влияние, което често се отразява негативно на функцията им да приемат и разследват независимо сигнали от служители.

Неясната правна рамка за защита на сигнализиращите за корупция лица, се допълва от лошо правоприлагане, което обезсърчава държавните и други служители да подават сигнали за случаи на корупция и нарушения.

В този смисъл, макар да има усилия за усъвършенстване на правилата и процедурите, институциите не могат да се похвалят с успешното прилагане на добри практики за защита на самоличността и достойнството на подали сигнали лица. Налице е и изтичане на информация. С оглед на това защитата на предоставящи информация лица в България продължава да бъде проблем.

#### Член 36 от Конвенцията на ООН: Специализирани органи

Както се посочва в доклада от 2011 г., в България съществуват специализирани органи за борба с корупцията.. Във Върховна касационна прокуратура са обособени специализирани отдели за разследване на корупционни престъпления и злоупотреби с финансовата система на ЕС.

Създаденият през 2009 г. независим орган за анализ и превенция на корупцията БОРКОР инициира пред Министерски съвет

законодателно предложение и платформите Е-Каталог, Е-мониторинг, Е-одит са включени в текстове на ЗИД на ЗОП /приет на първо четене в НС/. Е-каталогът е включен в ЗОП през април 2012 г. В детайли са разработени съпътстващите организационни мерки: централни служби за възлагане, създаване на организация за браншово ориентирана предварителна паспортизация на икономическите оператори, желаещи да участват в процедури по ЗОП.

Наред това, въз основа на разработена методология за мониторинг и оценка на риска от корупция, на ЦППКОП е възложено и той извършва предварителен анализ на всички законопроекта, предлагани на Народното събрание от Министерски съвет.

Въпреки това до издаване на настоящия доклад. функциите и целите на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност остават неясни и неопределени. На този етап не може да бъде отбелязан никакъв напредък в работата на този орган, тъй като описаните по-горе дейности са предложени, но няма яснота дали и кога и в какъв вид ще бъдат приети. Сериозен дефицит е и липсата на публичност за мерките, които БОРКОР предприема, оценка на ефекта от тях, както и евентуални резултати, независимо от сериозния заделен ресурс през последните 5 години.

#### Член 37 от Конвенцията на ООН: Сътрудничество с правоприлагащите органи

Перспективата за подобряване на сътрудничеството между правоприлагащите органи се възприема от институциите като част от развитието на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП).

ЕИСПП е съвкупност от автоматизирани информационни системи и се състои от централна компонента (ядро) на системата, свързана със системи, които поддържат и обменят информация в съдебната и изпълнителната власт (прокуратура, съдилища, следствие, Министерство на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерство на отбраната, Министерство на правосъдието и Министерство на финансите).

Органите на съдебната власт, Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната създават, поддържат и развиват ЕИСПП в Република България (чл. 3, ал. 1 от Наредбата за ЕИСПП). Изграждането, поддържането, използването и развитието на ядрото на ЕИСПП се извършват от прокуратурата (чл. 379 от Закона за съдебната власт).

ЕИСПП се счита за вече функционираща, макар и само с две централни системи и четири автоматично свързани деловодни системи на съдилища.

Целта е през 2014 г. системата да заработи в своята цялост като напълно функционираща интегрирана национална база данни с пълна и надеждна информация. Институциите, от които бе поискана информация, не посочиха краен срок, след който системата да започне да работи със всичките си системи и звена. Това създава несигурност и неясността за очаквания напредък.

В случай че бъде въведена през 2014 г., системата може да стане безценен инструмент за противодействие на престъпността посредством наблюдение и анализ на наказателните разследвания и процедури, и откриване на слабости в организацията и сътрудничеството. Системата ще бъде и средство за елиминиране на противоречията в данните, подобряване защитата на гражданите и повишаване на ефективността ѝ в борбата срещу корупцията.

## **2. Основни въпроси, свързани с правоприлагането<sup>7</sup>**

### **2.1 Области, в които се наблюдават добри практики**

#### *Гарантиране на прилагането на Закона за отнемане на незаконно придобито имущество*

Макар да е твърде рано да се прави оценка на въздействието и ефективността на новоприетия Закон за отнемане на имущество, на равнището на правоприлагането, следва да се отбележи, че са предприети конкретни стъпки за осигуряване на сътрудничество между институциите. Междуйнституционалното сътрудничество е от съществено значение за процеса на събиране на доказателства и бързината на процедурите, тъй като информацията се съхранява в различни институции. Положителна основа за добро правоприлагане е споразумението за сътрудничество, подписано на 11 март 2013 г. между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Прокуратурата, Министерство на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“ и Министерство на финансите (в т.ч. Националната агенция за приходите). През септември 2013 г. Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество сключи споразумение за сътрудничество с Прокуратурата за създаване на съвместни екипи за разследване на престъпления, свързани със

---

<sup>7</sup> Този раздел представлява оценка на напредъка в България след 2011 г. в правоприлагането срещу престъпленията, предмет на Конвенцията на ООН. Прави се обзор на съществуващия механизъм за правоприлагане и анализ на предоставените от държавните институции статистически данни.

злоупотреба с финансови средства на ЕС, организирана престъпност, незаконно присвояване, трафик и контрабанда. През декември 2013 г. бе подписано споразумение за сътрудничество с Агенция „Митници“ за осигуряване на Комисията достъп до справочната система и информационните масиви на митниците.

### Осигуряване на ефективно обучение

Националният институт на правосъдието редовно организира обучение на съдии, прокурори и следователи. Освен това, Върховният касационен съд и Прокуратурата организират обучения по текущите развития и новостите в законодателството. Има информация за съвместни обучения на разследващи полицаи, следователи и прокурори, за да се гарантира общ подход при разследването на тежки престъпления.

## **2.2 Области, в които все още има недостатъци**

### Липса на унифицирани данни и статистика

Липсата на унифицирана и обществено достъпна статистика за случаите на корупция продължава да бъде много сериозен проблем. След 2009 г., съгласно член 377 от Закона за съдебната власт, Висшият съдебен съвет е институцията, която предоставя статистически данни за публикуване. Но дори бърз поглед в интернет страницата на ВСС показва, че там са представени само отчети на Прокуратурата и съдилищата, а статистическата информация е неактуална и непълна.

Институцията, която предоставя актуална и цялостна информация за случаи на корупция, при поискване, е Прокуратурата на Република България. Освен това, статистика за корупционни престъпления може да се получи и от Министерството на вътрешните работи, Върховния касационен съд и Министерство на правосъдието. Всички тези институции предоставиха статистическа информация според компетентността си, но данните се събират по различни критерии и често са противоречиви. Институциите все още не използват съвместими формати, а системите и методите за събиране на данни се различават, което затруднява съгласуването на специализираните статистически данни за корупционни престъпления и оценката за прилагането на Конвенцията на ООН. Данните продължават да са ограничени до компетентността на всяка институция. Така не се осигурява полезна основа за обобщаващ анализ за цялата страна и затова той липсва в настоящия доклад.

В таблиците по-долу е представена информация, предоставена за целите на доклада от Прокуратурата, която изглежда най-пълна и

актуална. Информацията включва брой корупционни разследвания, повдигнати обвинения, оправдателни присъди, отхвърлени обвинения, осъдителни присъди и висящи дела. Освен предоставените от Прокуратурата данни за всички корупционни престъпления в таблиците има статистическа информация и за други престъпления, които не са корупционни в тесния смисъл на думата (като присвояване и пране на пари), но това съответствува на концепцията на Конвенцията за по-широк мащаб на корупционните престъпления. Този подход може да бъде оценен като положителен. Не съществува отделна статистика за защитени свидетели по видове престъпления.

Очаква се, когато бъде напълно развита като съвкупност от автоматизирани информационни системи, свързващи всички съответни институции, Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) да осигурява актуална статистика. Анализ на ЕИСПП се съдържа в частта *Сътрудничество с правоприлагащите органи* (вж. по-горе). Въпреки това, следва да се има предвид, че създаването на ЕИСПП няма да реши изцяло въпроса с липсата на унифицирана съдебна статистика, което продължава да бъде оценявано като един от сериозните нерешени проблеми.

### Таблицы със статистически данни<sup>8</sup>:

#### Статистика за 2011 г.

	Корупционни разследвания	Обвинения, представени в съда	Осъдителни присъди	Оправдателни присъди	Отхвърлени обвинения	Висящи дела
Подкуп на чужди длъжностни лица (член 16 от КООНК)	0	0	0	0	0	0
Подкуп на национални длъжностни лица (пасивен) (член 15(б))	88	32	11	3	33	64
Подкуп на национални длъжностни лица (активен) (член 15(а))	61	69	42	0	14	30
Подкуп на длъжностни лица	67	7	59	1	5	15
Търговия с влияние	5	1	5	0	1	9
Присвояване (член 17)	555	385	236	34	370	215
Злоупотреба с доверие или друго престъпление по служба от длъжностно лице	224	43	19	12	238	394
Незаконно обогатяване (член 20)						
Изпирание на пари, свързано с корупция (член 23)	66	35	31	3	36	188

<sup>8</sup> Статистиката се основава на предоставената от Прокуратурата информация, тъй като съдържа данни по всички поставени въпроси. Информацията не може да бъде съпоставена с данните, предоставени от Върховния касационен съд и Министерството на вътрешните работи, тъй като тяхната статистика се отнася само до тяхната компетентност и правомощия.

Подкуп в частния сектор (активен и пасивен)	3	2	3	1	1	4
---	---	---	---	---	---	---

### Статистика за 2012 г.

	Корупционни разследвания	Обвинения, представени в съда	Осъдителни присъди	Оправдателни присъди	Отхвърлени обвинения	Висящи дела
Подкуп на чужди длъжностни лица (член 16 от КООНК)	0	0	0	0	0	0
Подкуп на национални длъжностни лица (пасивен) (член 15(б))	64	26	22	1	22	69
Подкуп на национални длъжностни лица (активен) (член 15(а))	46	17	22	0	15	22
Подкуп на длъжностни лица	61	76	78	0	9	11
Търговия с влияние	14	4	2	2	4	12
Присвояване (член 17)	499	315	226	35	318	216
Злоупотреба с доверие или друго престъпление по служба от длъжностно лице	164	31	22	21	229	286
Незаконно обогатяване (член 20)						
Изпиране на пари, свързано с корупция (член 23)	87	28	27	10	52	195
Подкуп в частния сектор (активен и пасивен)	6	5	5	1	5	3

### Статистика 2013 г.<sup>9</sup>

	Корупционни разследвания	Обвинения, представени в съда	Осъдителни присъди	Оправдателни присъди	Отхвърлени обвинения	Висящи дела
Подкуп на чужди длъжностни лица (член 16 от КООНК)	0	0	0	0	0	0
Подкуп на национални длъжностни лица (пасивен) (член 15(б))	39	26	17	4	19	56
Подкуп на национални длъжностни лица (активен) (член 15(а))	27	16	12	0	6	22
Подкуп на длъжностни лица	40	51	49	0	8	7
Търговия с влияние	10	4	0	1	2	17
Присвояване (член 17)	352	185	148	13	223	189
Злоупотреба с доверие или друго престъпление по служба от длъжностно лице	86	18	5	14	126	227
Незаконно обогатяване (член 20)						
Изпиране на пари, свързано с корупция (член 23)	45	16	9	4	26	165
Подкуп в частния сектор (активен и пасивен)	2	0	2	0	2	5

<sup>9</sup> Статистическите данни за 2013 г. са за 9 месеца.

### Независимост на следователите, прокурорите и съдиите

Българското законодателство предвижда независимост на съдебната система. Този принцип е установен както в Конституцията на Република България, така и в Закона за съдебната власт, както се посочва в доклада от 2011 г. Продължава, обаче, дискусиата по практическите аспекти на съдебната независимост в контекста на реформата на съдебната система в България.

През 2012 г. бе изменен Законът за съдебната власт, с което бяха въведени нови процедури за избор на висши длъжности в съдебната система. Процедурите се основават на принципите на прозрачност, открити конкурси и достъп до информация. Новият Висш съдебен съвет и новият Главен прокурор бяха избрани по новите процедури, включващи достъпни в интернет публични изслушвания, публичност на имуществото им и въпроси от експерти и от гражданското общество. За постигане на по-силен ефект от прилагането на процедурите е необходимо да се положат усилия за издигане на кандидати, които се ползват с безспорна репутация и признат професионализъм.

Новият закон предвижда също пряк избор на членовете на Висшия съдебен съвет от квотата на съдебната власт чрез гласуване от всички магистрати по електронен път. Законът определя 30-месечен срок за създаване на правила за пряк избор и софтуер, с който да се гарантира опазване на тайната на вота. Очаква се прекият избор на ВСС да допринесе за независимостта на съдебната система.

През януари 2013 г. бе предложено ново изменение на Закона за съдебната власт, което предвижда въвеждането на електронно правосъдие. Заради смяната на правителството обаче проектът беше внесен повторно през м. ноември 2013 г. и все още предстои да бъде разгледан от Народното събрание. Стратегия на Министерство на правосъдието предвижда въвеждането на електронно правосъдие да бъде отложено за 2020 г.

През март 2013 г. Висшият съдебен съвет прие нова Стратегия за превенция и противодействия на корупцията в съдебната система<sup>10</sup>, след като срокът на действие на старата изтече през 2012 г. Стратегията може да бъде оценена като документ от съвсем общ характер, но тя служи като основа за изготвяне на план за действие с ясни и конкретни мерки, срокове и отговорни институции. Стратегията и доклад за изпълнението на мерките през първото полугодие на 2013

---

<sup>10</sup> [http://www.justice.bg/bg/decisions/2013-pril/Strategiq\\_2013.pdf](http://www.justice.bg/bg/decisions/2013-pril/Strategiq_2013.pdf)

г. са достъпни на интернет страницата на ВСС<sup>11</sup>. Планът за действие и графикът към него не са публикувани в интернет, а по-голямата част от информацията на интернет страницата не е налична на английски език.

Чл. 26 от Конвенцията на ООН. Липса на ефективно правоприлагане по отношение на юридическите лица

Конвенцията на ООН изисква въвеждане на отговорност на юридическите лица за участие в корупционни престъпления, която може да бъде наказателна, гражданска или административна. Българското законодателство предвижда административни санкции (глоба до 1 000 000 лв.) за юридически лица, съгласно член 83а от Закона за административните нарушения и наказания и Административно-процесуалния кодекс. Административната санкция за юридически лица се налага отделно от наказанието, наложено на конкретното физическо лице, извършител на корупционно престъпление.

В контекста на препоръките на Доклада за напредъка на България, изготвен от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2011 г., следва да бъде отбелязано, че през 2012 г. Министерство на правосъдието изготви проект за законодателни промени с цел подобряване на нормативната уредба за санкциониране на юридически лица, извършили корупционно престъпление. Измененията са в съответствие с препоръките на Конвенцията на ООН и Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията. Сред най-важните промени са по-широкият кръг корупционни престъпления, заради които юридическите лица могат да носят отговорност; ясно разделение между наказателната отговорност на съответните физически лица и отговорността на юридическото лице; увеличаване на размера на санкциите; подобряване на реда за търсене на отговорност по съдебен ред; отнемане на преките и непреки облаги от престъплението, придобити от юридическото лице. Проектът е внесен в Народното събрание през м. октомври 2013 г. и разглеждането му предстои<sup>12</sup>.

В тази област може да се заключи, че българското законодателство предвижда два от трите възможни типа отговорност на юридическите

---

<sup>11</sup> Докладът и анализът на плана и графика за изпълнение на стратегията са приети с Решение № 39/10.10.2013 на Висшия съдебен съвет. <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

<sup>12</sup> Вж. Проект на Закон за административните нарушения и наказания; мотиви на: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/14639>



за корупционни престъпления. В този смисъл правната рамка може да бъде оценена като задоволителна.

Важно е наблюдението по темата да продължи, с оглед на факта, че промените в закона все още са само проект. Остава проблемът с правоприлагането и по-конкретно с налагането на санкции на юридически лица, особено в светлината на факта, че в предоставената от Министерство на правосъдието статистика няма данни за наложени на юридически лица санкции за корупционни престъпления.

#### Чл. 33 от Конвенцията на ООН: Липса на ефективно прилагане на правната рамка за защита на свидетели

Въпреки съществуващата добра нормативна уредба за защита на свидетели и лица, подаващи информация и сигнали за нередности, практическото прилагане не може да бъде оценено като задоволително. Лошото изпълнение срива доверието на гражданите в институциите и ги обезсърчава да свидетелстват и да дават показания за престъпления като корупция и пране на пари. Основният проблем остава бавното и понякога безрезултатно сътрудничество между институциите, както и изтичането на информация.

#### Екстрадиция чл. 44 и Взаимна правна помощ чл. 46(9)(b-c)

Както вече бе отбелязано в докладите след 2011 г. националното законодателство в областта на взаимната правна помощ между държавите-страни по Конвенцията на ООН е в съответствие с разпоредбите на Конвенцията. Това се отнася и за случите за избягване на двойната наказуемост. На практика българското законодателство има дори по-широк обхват от предвиденото в чл. 46 от Конвенцията, заради факта, че България е страна и по други конвенции в тази област. Въпреки това в сила остават препоръките от предходните доклади, че българските институции трябва да продължат да полагат усилия за обезпечаване на възможно най-кратък срок за извършване на екстрадициите.

## **V. Препоръки**

Въз основа на анализа на законодателството и практиката на институциите, както и на получената от институциите информация, могат да бъдат направени някои конкретни препоръки.

Законодателството все още не предлага нови мерки за подобряване на правната рамка за защита на лица, предоставящи информация. Трябва да се предприемат законодателни мерки за подобряване

защитата на подаващи сигнали и информация лица (whistleblowers), а практиките за тяхното прилагане трябва да станат по-ефективни. Целта е да се осигури по-добра защита на лицата, подаващи сигнали, за да се насърчат служителите в администрацията и заетите лица да са по-активни и да подават сигнали за корупция и нарушения.

От съществена важност е да се определи институция, която да координира антикорупционните действия на всички ангажирани институции.

Трябва да се предприемат незабавни действия по отношение на специализираните органи за борба с корупцията.

Необходими са спешни мерки за подобряване капацитета на БОРКОР като техническо звено за анализ и обработка на информация с цел постигане на конкретни резултати в областта на противодействието на корупцията.

Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) трябва да заработи, за да се подобри сътрудничеството между правоприлагащите органи за противодействие на корупцията и да се осигури надеждна и единна статистика за случаите на корупция.

Необходими са спешни действия за изработване на ясни и унифицирани критерии, на чиято основа да бъде събирана и обобщавана съдебна статистика за делата, свързани с корупционни престъпления.

По отношение на отговорността на юридическите лица, основен проблем е липсата на ефективно прилагане на съществуващите законови разпоредби. Основната препоръка е за предприемане на ефективни действия за прилагане на закона и за налагане на санкции на юридически лица при участие в корупционни престъпления. Липсата на информация за статистика в тази област, говори за лоша координация между институциите, както и за това, че очевидно законът не се прилага. Възможно най-скоро трябва да бъдат приети и предложените изменения в законодателството относно отговорността на юридическите лица, за да се подобри ефективността на санкциите за юридически лица, участвали или обогатили се от корупционни престъпления.

Трябва незабавно да се преодолее липсата на ефективно прилагане на правната рамка за защита на лицата, предоставящи информация в рамките на досъдебни и съдебни производства, за да се гарантира по-добра практическа защита на свидетелите и да се насърчи участието им в делата за корупция. Необходимо е да се осигури по-

добра защита на свидетели, пострадали и семействата им, чрез практическата дейност на институциите.

Трябва да се предприемат практически действия за подобряване на капацитета на институциите за управление на обезпеченото и отнето незаконно придобито имущество, особено що се отнася до управлението на отнетото имущество.

Необходими са по-нататъшни стъпки за продължаващо укрепване на независимостта на съдебната власт.