



Страсбург, 13.11.2018 г.
SWD(2018) 550 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ : Технически доклад

придружаващ

**ДОКЛАДА НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка**

{COM(2018) 850 final}

Показатели, които трябва да бъдат покрити от България съгласно Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност¹:

Показател 1: да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

Показател 2: да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов Закон за съдебната власт и нов Граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.

Показател 3: да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.

Показател 4: да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни разследвания на държавните институции и за публикуването на данни за имущественото състояние на високопоставени служители.

Показател 5: да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, по-специално по границите и в местното управление.

Показател 6: да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.

Списък на съкращенията:

БОРКОР: Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

КОНПИ: Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество

КПУКИ: Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

МСП: Механизъм за сътрудничество и проверка

ЕСПЧ: Европейски съд по правата на човека

ИВСС: Инспекторат към Висшия съдебен съвет

СПРБ: Сметна палата на Република България

ПАСЕ: Комисия по мониторинг на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

ДАНС: Държавна агенция „Национална сигурност“

ВСС: Висш съдебен съвет

СПСР: Служба за подкрепа на структурните реформи

¹ Предишните доклади по МСП могат да бъдат намерени на адрес https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия технически доклад се обобщава информацията, използвана от Комисията за основа на оценката ѝ за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (МСП), постигнат след последния доклад по МСП от ноември 2017 г.

Тази информация е събрана от различни източници. Комисията имаше благоприятната възможност да работи в тясно сътрудничество със съответните органи в България, които предоставиха информация за напредъка в рамките на подробни доклади, както и по време на присъствени срещи.² Контактите на Комисията с българската администрация и общество в целия спектър от политики на ЕС, включително в рамките на европейския семестър за икономическо управление, също спомагат за събирането на информация за докладите по МСП. Освен официалните контакти с българските органи Комисията провежда срещи с неправителствени организации, осъществяващи дейност в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията, с професионални сдружения на съдиите и прокурорите и с представители на други държави — членки на ЕС, в България. В по-общ план Комисията се позовава на различни проучвания и доклади, предоставени от международни институции и други независими наблюдатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията.

Откакто бяха приети показателите по МСП, в съдебната практика на Съда и на Европейския съд по правата на човека, международните стандарти и най-добри практики и сравнителната информация относно националните правосъдни системи в ЕС са настъпили важни промени³, които спомагат и за получаването на обективен и съпоставим критерий за развитието на българската съдебна система и борбата с корупцията и организираната престъпност.

В течение на годините България се е възползвала от фондовете на ЕС, както и от двустранна помощ от страна на държави — членки на ЕС. В рамките на настоящия програмен период от оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд са разпределени близо 30 милиона евро за отделна приоритетна ос за съдебната реформа в България⁴. Продължава да е на разположение и подкрепа от Европейската служба за подкрепа на структурните реформи (СПСР) за осъществяване на реформи в България, включително в сектора на правосъдието.⁵ През 2016 г. например няколко държави членки предоставиха на разположение експерти за проект под ръководството на СПСР за извършване на независим анализ на прокуратурата на България.

В решението на Комисията от 2006 г. са определени шест показателя за България.⁶ Тези шест показателя бяха създадени в съответствие с тогавашните условия, които бяха отразени и в конкретната им формулировка, но основните теми остават валидни.

На 25 януари 2017 г. Комисията прие всеобхватна оценка на постигнатия за десет години напредък в България по отношение на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. В настоящия доклад се използва дългосрочна перспектива за определянето на оставащите ключови стъпки за постигане на целите на МСП. Този процес доведе до формулирането на седемнадесет окончателни препоръки, посочени в доклада по

² Службите на Комисията проведоха в България мисии за установяване на фактите през март, юни и септември 2018 г.

³ Вкл. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/>.

⁴ Понастоящем са подписани договори за около 44 % от тази сума, а 10 % от нея са изплатени на бенефициерите.

⁵ Освен това финансиране за Министерството на вътрешните работи е налично по линия на фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция.

⁶ Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (нотифицирано под номер С(2006) 6570).

МСП от януари 2017 г. Повечето от тях са съсредоточени върху отговорността и отчетността, които се изискват от българските органи, и върху вътрешните гаранции, необходими за да се гарантира, че постигнатият напредък е необратим. Когато се осъществят набелязаните за всеки показател стъпки, ще се счита, че съответният показател е временно изпълнен. Когато бъдат осъществени стъпките по всички показатели, действието на МСП ще бъде прекратено. Следователно изпълнението на седемнадесетте препоръки може да се счита за достатъчно за постигането на целите по МСП, освен ако не настъпят промени, водещи до явен обрат на хода на напредъка, който стои в основата на базисната оценка от януари 2017 г.

На 15 ноември 2017 г. Комисията направи първата си оценка на напредъка по седемнадесетте препоръки, като заключи, че: „През деветмесечния период след доклада от януари 2017 г., в който бяха формулирани ключовите препоръки за изпълнение на всички показатели по МСП, настъпиха допълнителни положителни промени. Въпреки че политическата несигурност доведе в някои случаи до забавяне на изпълнението на реформите в началото на годината, от месец май нататък процесът на реформи отново набра скорост, въпреки че окончателните резултати все още предстоят да се видят, по-специално в областите, изискващи законодателни реформи и действия от страна на правителството, като например борбата с корупцията. В съдебната система също настъпиха важни промени през тази година, по-специално с избора на новия състав на ВСС, чието въздействие следва да започне да се проявява през следващата година.

В настоящия доклад се отбелязва, че е постигнат значителен напредък по препоръките, формулирани в доклада от януари 2017 г., по-специално по препоръка 1, във връзка с която от сега нататък новият състав на ВСС ще има задължението да демонстрира резултати, и по препоръки 16 и 17, във връзка с които трябва да се запази положителната тенденция. Значителен напредък бе постигнат също така по препоръка 4, макар че са необходими още усилия. Въпреки че Комисията все още не може да заключи, че някой от показателите е изпълнен в задоволителна степен на настоящия етап, тя остава на мнение, че с непрекъснато политическо лидерство и решимост за постигане на напредък в реформата България би трябвало да може да изпълни оставащите препоръки по МСП в близко бъдеще.“⁷

2. НАПРЕДЪК ПО ОСТАВАЩИТЕ КЛЮЧОВИ СЪПКИ

Въз основа на оставащите ключови стъпки, определени в доклада по МСП от януари 2017 г., в настоящия раздел са описани действията, които българските органи са предприели от ноември 2017 г. насам за изпълнение на препоръките.

Показател 1: да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

Препоръка 1: да се гарантира прозрачен избор на членовете на бъдещия ВСС, като преди избора на членовете от парламентарната квота следва да се проведе публично изслушване в Народното събрание и да се даде възможност на представителите на гражданското общество да коментират кандидатите.

Висшият съдебен съвет (ВСС) е основният управителен орган на съдебната власт в България. През 2016 г. бяха направени важни промени в неговата организация, както и в правилата за избор на неговите членове, в резултат на измененията, внесени в Конституцията през декември 2015 г. Сред по-значимите подобрения вследствие на тези промени се нареждат въвеждането на пряк избор за професионалната квота на принципа „един магистрат — един глас“ и изискването за мнозинство от две трети за избора на парламентарната квота от Народното събрание.⁸ През

⁷ COM(2017) 750 final.

⁸ ВСС се състои от 11 членове, избрани от своите колеги, 11 членове, избрани от Народното събрание, и трима членове по право (главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и на

2017 г. беше избран нов състав на ВСС в съответствие с новите правила. Процесът е описан в доклада от ноември 2017 г. и предвид че само някои аспекти от този процес са били обект на критика⁹, се стигна до заключението, че като цяло при изборите за новия състав на ВСС са били демонстрирани достойнствата на новата законодателна рамка, въведена през 2016 г. В доклада е посочено също така, че новоизбраният Съвет трябва да покаже своята независимост, като взема редовно безпристрастни и професионални решения в ключови области.¹⁰

Новият ВСС встъпи в длъжност през октомври 2017 г. и вече функционира от малко повече от година. В сравнение с предишния Съвет изглежда, че е налице положителна промяна в атмосферата, която не е толкова поляризирана и в която се наблюдава по-малка степен на явна полемика.¹¹ В редица области ВСС е започнал да очертава насоки за своята дейност.¹² Предвид трудната медийната среда в България¹³ основна отговорност на Съвета е да защитава съдебната власт и принципа на независимост на съдебната власт, включително в контекста на медийни атаки срещу отделни съдии¹⁴.

Препоръка 2: да се установи практика назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите, като това следва да важи и за предстоящото назначаване на нов председател на Върховния административен съд.

Назначаването на магистрати е една от основните отговорности на ВСС и в миналото това често е било предмет на сериозна полемика. С изключение на длъжностите на главния прокурор и на председателите на двете върховни съдилища¹⁵, тази задача попада в областите на компетентност на двете отделни колегии във ВСС за съдиите и за прокурорите. През изминалата година новият ВСС назначи нови ръководители на редица съдилища и прокуратури. Изглежда, че повечето от тези назначения не са дали повод за сериозна полемика, въпреки някои критики по отношение на конкретни случаи. Преди всяко назначение се провежда публично изслушване, което предоставя възможност на представители на широк спектър от интереси да изразят мнението си за кандидатите и изисква от кандидатите да представят концептуален документ, в който са описани целите, към които ще се стремят на съответната длъжност, както и декларация за тяхното имущество и интереси. Тази степен на

Върховния административен съд). Той обединява в един орган цялата отговорност за управлението на съдилищата и на прокуратурата, въпреки че с реформите от 2015 г. и 2016 г. бяха създадени две отделни колегии със съответните компетенции за вземане на решения по отношение на ключови длъжности на съдии, от една страна, и на прокурори и следователи, от друга страна.

⁹ Критиките се отнасят до избора на квотата за политически назначения от Народното събрание, който според някои наблюдатели е израз на задкулисни договорености между основните политически партии, а не на относителните предимства на кандидатите. Делът на членовете на Съвета, които се избират от Народното събрание, вместо от органите на съдебната власт, също продължава да поражда безпокойство (вж. SWD (2017) 700, стр. 4).

¹⁰ COM(2017) 750, стр. 3.

¹¹ В предишни доклади се отбелязва, че полемиката и вътрешната борба между членовете на Съвета са повод за загриженост и подкопават доверието на обществеността в съдебната система (вж. COM (2017) 43, стр. 4 и 8).

¹² Това се отнася по-специално до области като работното натоварване и реформата на съдебната карта. В някои аспекти подходът на новия Съвет по отношение на тези въпроси поставя под съмнение свършената от предишния Съвет работа. В други аспекти благодарение на този подход е даден нов тласък за вземането на необходимите решения. Виж също препоръка 2 и показател 3 по-долу.

¹³ Според наблюдателите медийната среда като цяло се е влошила значително през последните години (вж. <https://rsf.org/en/ranking> и <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>)

¹⁴ В някои неотдавнашни случаи Съветът е срещнал затруднения при постигането на съгласие относно подходяща ответна реакция, като мненията на членовете му са били разделени по отношение на баланса, който трябва да бъде постигнат между законния интерес на медиите във връзка с отразяването на въпросите, свързани със съдебната система, и необходимостта съдебната власт да се защити от риска при агресивно медийно отразяване да се упражни натиск върху отделни съдии. Като бъдеща мярка Съветът наскоро реши да изготви вътрешни насоки по този въпрос.

¹⁵ Те се назначават от президента на Републиката по предложение на пленума на ВСС.

прозрачност има за цел да улесни публичния контрол по отношение на кандидатите. Тя осигурява също така възможност за по-открито и систематично сравнение на качествата, когато има няколко кандидати за дадена длъжност.¹⁶

В резултат на реформата от 2015/2016 г. документацията от гласуването вече е публично достояние и това също подобрява прозрачността във връзка с решенията за назначаване. От друга страна, някои заинтересовани страни са изтъкнали факта, че често решенията на ВСС не са ясно обосновани, тъй като се вземат с обикновено гласуване, а членовете му невинаги обясняват ясно мотивите, въз основа на които са гласували.¹⁷ По принцип представянето на ясни мотиви за решенията за назначаване, включително всякакви особени мнения, е от полза за изграждането на доверие от страна на обществото, че тези решения се вземат въз основа на професионални качества. Това е също един от начините да се представи по-широката визия на ВСС за развитието на съдебната власт. Въпреки тези тревоги, изразени от някои заинтересовани страни във връзка с прозрачността, изглежда ясно, че последните реформи, и по-специално публичните резултати от гласуването, са допринесли за подобряване на способността на обществото да проследява вземането на решения в рамките на Съвета. Подходът към назначенията отразява също така общата среда в рамките на настоящия Съвет, която се възприема като среда на по-голям консенсус и професионализъм.

Знаково назначение, което представляваше особено предизвикателство за ВСС през изминалата година, бе назначаването на нов председател на Софийския градски съд.¹⁸ Като едно от основните съдилища в страната, което се занимава с важни търговски и наказателни дела, Софийският градски съд заема видно място в рамките на съдебната система в България като цяло. В края на 2014 г. той беше замесен в знаков скандал относно случайното разпределение на делата, свързан с предполагаеми корупционни практики в Съда. Под управлението на новото ръководство от пролетта на 2015 г. в Съда бяха направени важни промени в опит да се разрешат установените проблеми. Съдиите обаче продължиха да изразяват своята загриженост във връзка с условията на труд. Заедно с другите софийски съдилища, Софийският градски съд е известен със своето натоварване, което е непропорционално голямо в сравнение с други съдилища в страната. Предвид този факт назначаването на нов председател на Софийския градски съд може да се разглежда като особено чувствителен тест за ВСС. През март 2018 г. първият опит за запълване на свободната длъжност се провали, тъй като никой от двамата кандидати не получи необходимото мнозинство в съдийската колегия на ВСС¹⁹ въпреки ползите от конкуренцията между двама кандидати и независимо от факта, че поне единият от тях изглежда се ползваше с широка подкрепа сред съдиите в Съда.²⁰ Впоследствие беше стартирана втора процедура с участието на двама кандидати, подали своите кандидатури в рамките на крайния срок през юни 2018 г. Гласуването на ВСС трябва да бъде проведено всеки

¹⁶ В голяма част от случаите обаче е имало само един кандидат.

¹⁷ Някои заинтересовани страни са изразили загриженост, че създаването на впечатление за задкулисно вземане на решения може да доведе до евентуално връщане на непрозрачните практики, които белязаха работата на предишния ВСС. Тези опасения често се отнасят до значителния дял на политическите назначения във ВСС, а това е въпрос, който не е бил разгледан при внасянето на изменения в Конституцията през 2015 г. Вж. също бележка под линия 9 по-горе.

¹⁸ Предишният председател на Съда от 2015 г. подаде оставка по лични причини през лятото на 2017 г.

¹⁹ За назначаване се изисква абсолютно мнозинство от 8 (от общо 14) членове на съдийската колегия, която се състои от 6 съдии от професионалната квота и 6 юристи, избрани от Народното събрание, както и двамата председатели на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, които са членове по право.

²⁰ Съгласно приетото през 2016 г. законодателство общото събрание на съдиите в отделните съдилища е компетентно за изслушването на всички кандидати и за даването на становище. В конкретния случай общото събрание на съдиите в Софийския градски съд препоръча изрично един от двамата кандидати. Тази препоръка обаче е само консултативна, а окончателното решение се взема от ВСС след изслушването на кандидатите в рамките на самия Съвет.

момент. Натрупаните закъснения породиха несигурност и напрежение в Съда.²¹ От друга страна, ВСС отбеляза факта, че това са важни назначения, по отношение на които не трябва да се действа прибързано.

Що се отнася до назначенията в съдебната власт в по-общ план, вече са проведени редица конкурси в рамките на новия ВСС, макар и основно във връзка с повишаването на прокурори. От друга страна, като цяло конкурсите за повишаване на съдии са още в етап на подготовка или са все още в ход.²² В тази връзка бяха изразени опасения, че дългата продължителност, съчетана със законодателните изменения, направени през есента на 2017 г. за дерегулиране на командировките, води до риск от връщане на практиките, които бяха широко разпространени преди законодателната реформа от 2016 г., дългосрочното командироване на съдиите да се използва като алтернатива или начин за избягване на официалните повишения в съдилищата.²³

В препоръката от януари 2017 г. се обръща особено внимание на назначаването на нов председател на Върховния административен съд, което бе проведено през есента на 2017 г. и бе анализирано в доклада от ноември 2017 г.²⁴ Следващото назначаване за един от трите ръководни поста в съдебната система се очаква да бъде това на новия главен прокурор през есента на 2019 г.²⁵ Особено важното значение на институцията на главния прокурор в българската система допълнително засилва необходимостта от прозрачен и основан на заслуги процес. Процесът на номиниране ще привлече значително внимание, също така на политическо равнище, и следователно е вероятно да представлява важен тест за новия състав на ВСС през следващата година.

Препоръка 3: да се подобрят практическото функциониране на ИВСС и последващите действия на Висшия съдебен съвет в отговор на констатациите на Инспектората, особено по отношение на въпроси, свързани с почтеността на магистратите; да се обмисли възможността за отпращане на искане за външна помощ, например от СПСР и/или Съвета на Европа.

В отговор на тази препоръка българските органи поискаха помощ от Службата за подкрепа на структурните реформи (СПСР) към Комисията за проект, който ще се ръководи от Съвета на Европа и ще помогне на Инспектората да продължи да развива своя капацитет по въпроси, свързани с почтеността на магистратите, като същевременно с това черпи познания от опита на други държави членки.²⁶ Планира се проектът да бъде започнат до края на 2018 г. и да бъде завършен през есента на 2019 г.

Като извършва редовни проверки на съдебните органи, Инспекторатът към ВСС играе важна роля за насърчаване на добрите управленски практики в съдебната система. Освен това в

²¹ Друга текуща процедура за важна длъжност се отнася до председателството на специализирания съд за организираната престъпност, който понастоящем е подложен на допълнителен стрес в резултат на добавянето на нови компетенции, засягащи корупцията по високите етажи на властта.

²² Конкурси за седем назначения във Върховния касационен съд и 59 длъжности в окръжните съдилища започнаха през декември 2017 г., но към октомври 2018 г. все още не са приключили. Други конкурси са в процес на подготовка, включително за апелативните съдилища.

²³ Отчасти тези практики бяха в отговор на недостатъчните официални конкурси за повишаване на съдиите, тъй като те се считаха за сложен и продължителен начин за запълване на съдебни длъжности, които обаче бяха също така критикувани в миналото като средство за заобикаляне на политиките за повишения, основани на заслуги, и евентуално като риск за независимостта на съдебната власт поради временния характер на командироването и произтичащата от това зависимост на съответните съдии от добрата воля на съдебната йерархия.

²⁴ СОМ(2017) 750, стр. 4.

²⁵ Главният прокурор се назначава за срок от седем години без право на повторно избиране. Сегашният главен прокурор бе назначен през ноември 2012 г.

²⁶ Вече бяха осъществени двустранни контакти със съдебния инспекторат на Франция с цел придобиване на познания от френския опит и също така има интерес за придобиване на познания от испанската система.

резултат от конституционните и законодателни реформи през 2015 г. и 2016 г. на Инспектората бе предоставена по-централна роля във връзка с въпросите, свързани с почтеността, включително проверката на декларациите за имущество и интереси на магистратите и проверката на конкретни обстоятелства, които предизвикват опасения относно почтеността на магистрати, например въз основа на информация, получена чрез сигнали от обществеността. Инспекторатът има също така правомощието да предлага образуване на дисциплинарно производство, въпреки че всички решения по дисциплинарни въпроси, отнасящи се до магистрати, се вземат от ВСС и подлежат на съдебен контрол пред Върховния административен съд. Подходът по отношение на въпросите, свързани с почтеността и дисциплинарната отговорност, бе повод за безпокойство в миналото и в този контекст бе формулирана препоръката в доклада от януари 2017 г. за ползване на външна експертна помощ с цел развиване на капацитета и преглед на функционирането на Инспектората в тази област.

С влизането в сила на новите разпоредби през януари 2017 г. Инспекторатът започна да придобива конкретен опит в упражняването на своите нови правомощия, който може да служи като важна основа за прегледа.²⁷ Системата за проверка на декларациите за имущество и интереси на около 4 000 магистрати вече е напълно функционираща.²⁸ Поради техническите предизвикателства, свързани с изграждането на новата система, сроковете за обработка на декларациите бяха удължени на шест месеца, но проверките за 2017 г. бяха приключени навреме до началото на 2018 г. Що се отнася до ефективността на проверките, Инспекторатът обърна внимание на ограниченията, на които подлежи неговия достъп до данни за банкови сметки. В резултат на това законодателството бе изменено, за да се улесни извършването на проверки, като се даде възможност на магистратите да предоставят доброволно съгласие за разкриване на банковата тайна за целите на проверките.²⁹

По-значителни предизвикателства бяха установени във връзка с отговора на сигнали, получени от обществеността, както и във връзка със специфичната проверка на обстоятелства, за които се счита, че повдигат евентуални проблеми, свързани с почтеността. Инспекторатът не може да действа по анонимни сигнали или сигнали, които не предоставят достатъчно конкретна информация. Инспекторатът може да поиска от лицето, което е подало сигнала, да предостави допълнителна информация, но това не е непременно достатъчно, тъй като е възможно лицето не винаги да има достъп до всички факти или да притежава необходимите юридически познания. Що се отнася до неговите собствени последващи действия, макар че Инспекторатът може да покани на събеседване въпросния магистрат, той няма правомощия да го задължи да се яви и като цяло разполага с ограничени правомощия за провеждане на разследвания. В резултат от това, въпреки че Инспекторатът получава значителен брой сигнали и може да действа също така в отговор на публикации в средствата за масово осведомяване³⁰, само малка част от сигналите дават основание за започване на проверка, а много малка част от тях водят до разкриване на нередности. Още по-малка част от сигналите са довели до предприемане на

²⁷ Освен това, както се посочва в доклада от ноември 2017 г., Венецианската комисия повдигна редица въпроси в становището си от октомври 2017 г. относно измененията от 2016 г. на българския закон за съдебната власт, които също така биха могли да предоставят полезна информация. COM(2017) 750, стр. 4.

²⁸ Според сведенията подаването на декларации е протекло без съществени инциденти, като само малък брой магистрати не са подали декларации в предвидените срокове. За лицата, които не са подали декларация, се прави оповестяване на уебсайта и това им поведение може да доведе до финансови санкции. Значителни несъответствия между декларираните данни и данните в други публични регистри води до отнасяне на случая до съответните органи като Националната агенция за приходите, ако тези несъответствия не бъдат отстранени в предвидения срок. Инспекторатът докладва, че през 2018 г. значителен брой декларации са съдържали несъответствия, повечето от които обаче са били изяснени в предвидения срок.

²⁹ На Инспектората вече е предоставен достъп до съответните публични регистри за целите на кръстосани проверки.

³⁰ В случай на публикации в средствата за масово осведомяване Инспекторатът може да действа служебно.

последващи дисциплинарни действия.³¹ Инспекторатът също може да сезира прокуратурата, в случай че са налице доказателства за евентуално престъпление, но информацията, съдържаща се в сигналите, обикновено не е предоставяла достатъчно основание за подобно сезиране.³²

През 2017 г. и 2018 г. Инспекторатът продължи да отнася случаи до ВСС за предприемане на последващи дисциплинарни действия. Като цяло ВСС е започвал дисциплинарни производства по отнесените до него случаи.³³ Докато, както вече бе споменато, случаите на сезиране на ВСС по въпроси, свързани с почтеността, са малко на брой, голям брой дисциплинарни производства изглежда се отнасят до неспазване на процесуални срокове от страна на съдии — обстоятелство, което в някои случаи може да бъде свързано отчасти с проблеми с работната натовареност и следователно отразява по-широки предизвикателства пред управлението на съдебната система.³⁴

Показател 2: да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.

Препоръка 4: да се приемат изменения на Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс за подобряване на нормативната уредба на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и тежката организирана престъпност.

В доклада от януари 2017 г. се обръща специално внимание на сложната нормативна уредба и формалистичните наказателни производства като основно предизвикателство, което засяга способността на българските правоприлагащи органи за борба с корупцията и организираната престъпност. Както вече бе отбелязано в доклада от ноември 2017 г., България прие изменения в наказателно-процесуалния си кодекс през лятото на 2017 г., които влязоха в сила на 5 ноември 2017 г. Основните цели на измененията бяха ускоряване на съдебните производства по

³¹ Решението относно изпращане на ВСС на даден доклад от проверка с цел той да предприеме последващи дисциплинарни действия не е автоматично, а се взема за всеки отделен случай от Инспектората като колегиален орган. В този смисъл Инспекторатът действа като независим орган в рамките на съдебната власт, който изпълнява определена функция на входящ контрол във връзка със системата за дисциплинарна отговорност, въпреки че председателите на съдилищата и министърът на правосъдието могат също да правят предложения за образуване на дисциплинарно производство. Инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети.

³² Според сведенията изложените по-горе предизвикателства са довели до разисквания по въпроса дали би било подходящо Инспекторатът да може да получава информация от разследващите органи чрез намесата на прокуратурата с цел да се изяснят фактите във връзка със получени от него сигнали. При обмислянето на такава възможност трябва да се вземе предвид разграничението между административните проверки, дисциплинарните производства и наказателните разследвания, които са коренно различни видове процедури, изискващи много различни процесуални гаранции, което разграничение по дефиниция прави въпроса чувствителен. Според сведенията предложения за промени са били обсъждани в Комисията по правни въпроси на Народното събрание, но в крайна сметка тези предложения са били отхвърлени.

³³ Беше получена информация за случай, представляващ рядко изключение, по който е било отказано образуването дисциплинарно производство, тъй като давностният срок за неговото образуване е изтекъл, докато случаят е бил в процес на разглеждане. Този случай вероятно показва необходимост от преразглеждане на процедурите, за да се гарантира, че работата по всички случаи във ВСС се извършва в предвидените срокове. Беше получена информация за наличието на поне един друг случай, предложението по който не е дошло от Инспектората и по който също е било отказано образуване на дисциплинарно производство поради изтичане на давностния срок.

³⁴ Освен това голям брой предложения за образуване на дисциплинарни производства от ВСС идват от ръководителите на съдебни органи.

наказателни дела и укрепване на институционалната рамка за разследването и правораздаването по дела за корупция на високопоставени длъжностни лица.³⁵

По-конкретно, що се отнася до първата цел, измененията се изразяваха във въвеждането на етап в съдебно производство — разпоредително заседание — по време на който трябва да бъдат обсъдени формалните недостатъци в досъдебното разследване и обвинителния акт и по последиците от които съдът трябва да се произнесе. Идеята, стояща зад това нововъведение, беше, че тези формални въпроси вече не следва да служат като основание за връщане на дела на прокуратурата в късните етапи на съдебния процес. Тези случаи на връщане на делата бяха посочвани като основна причина за забавянията в съдебните производства, като прокурорите често критикуваха това, което понякога се разглежда като прекалено педантично отношение от страна на съдилищата към дребни формални грешки, а съдиите бяха склонни да подчертават недостатъци в качеството на работата на прокуратурата. Логиката на новата процедурна стъпка бе да се наложи по-високо равнище на дисциплина на обвинението и защитата така, че да се гарантира, че формалните грешки се отстраняват на ранен етап от процедурата, за да може по-късните етапи от процеса да бъдат концентрирани върху въпросите по същество. Другият основен елемент на реформата беше прехвърлянето на компетентността по делата за корупция на високопоставени длъжностни лица към специализирания съд, на когото са подсъдни делата за организирана престъпност. Последица от това бе също така, че на специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност бе предоставена водеща роля в надзора на разследванията и наказателното преследване на такива престъпления.

Първоначално тези реформи получиха смесени отзиви от редица заинтересовани страни от средите на съдебната власт, като критиците изтъкваха евентуалните правни проблеми и също така твърдяха, че са липсвали консултации и дебати.³⁶

Измененията са вече в сила от една година и макар че може да е твърде рано да се направи всеобхватна оценка, възможно е да се извлекат някои предварителни поуки от досегашния опит. Що се отнася до разпоредителното заседание, съгласно получената информация първоначалният опит показва, че голям брой дела се връщат на прокуратурата по време на разпоредителното заседание. Този факт би могъл да се разбира като потвърждение за подобряването на ефективността на процеса посредством установяване на проблемите на по-ранен етап. Той би могъл също така да отразява по-предпазливото отношение на някои съдии предвид изразените опасения за възможно отрицателно въздействие на новата система върху правата на подсъдимите. Като цяло обаче българските органи посочиха, че очакват допълнителните забавяния в началния етап на производството да бъдат компенсирани по-късно от по-бърз напредък по делата през съдебната фаза.

Що се отнася до прехвърлянето на делата за корупция по високите етажи на властта към специализираните съдилища, в доклада от ноември 2017 г. беше посочена необходимостта от подходяща подготовка и планиране от гледна точка на нуждите от ресурси и организация. Изглежда, че тези опасения поне частично са били разсеяни. По-специално, в началото на 2018 г. значително бяха увеличени човешките ресурси, разпределени за специализираната прокуратура и за следствения отдел към нея. Специализираната прокуратура си сътрудничи тясно с Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ при Министерството на вътрешните работи, която също все повече участва в разследването на корупционни престъпления, както и със специализираното звено „Антикорупция“ при Софийска градска прокуратура, която преди отговаряше за делата за корупция на високопоставени длъжностни лица, за да се осигури плавен преход. Подобно увеличение на ресурсите за специализирания

³⁵ SWD (2017) 700, стр. 7.

³⁶ Елементи на реформата бяха отнесени до Конституционния съд с цел да се провери тяхното съответствие с конституционни принципи като защитата на правата на подсъдимите и забраната за извънредни съдилища. В хода на 2018 г. Конституционният съд постанови решения по тези дела и установи, че по отношение на повдигнатите въпроси реформите са в съответствие с Конституцията.

съд първоначално не беше направено, което предизвика опасения, свързани с очакваното увеличение на работното натоварване и с риска от това недостигът на съдебни зали и служители да доведе до ненужно забавяне на делата.³⁷

Освен тези изменения, вече приети и приложени, в последния доклад по МСП също бе отбелязано, че са в ход обсъждания относно по-широки процедурни и правни реформи за справяне с формализма в наказателните производства и сложността на нормативната уредба. Усилията в тази насока се основават на редица анализи, извършени през последните години от независими експерти и от българските органи, в които бяха подчертани редица предизвикателства, засягащи ефективността на разследванията и наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност в България.³⁸ През 2017 г. към Министерството на правосъдието бяха създадени няколко работни групи, които включват заинтересовани страни от съдебната система. Обсъжданията се отнасят до широк кръг от въпроси, като например формата и съдържанието на обвинителните актове, ролята на предварителната проверка преди официалното досъдебно разследване, ролята на Държавна агенция „Национална сигурност“ в наказателните разследвания, процедурите за прилагане на специални разузнавателни средства, както и статуса на докладите от разузнаването, извършвано от дирекция „Финансово разузнаване“, и последващите действия във връзка с тези доклади.³⁹

Тези обсъждания все още не са довели до допълнителни предложения за законодателни изменения и сведенията сочат, че по повечето въпроси, заключението е, че законодателната промяна не е подходящ начин за разрешаване на повдигнатите въпроси. Такъв е случаят, например, с последващите действия във връзка с докладите от разузнаването относно съмнителни сделки, ролята на Държавна агенция „Национална сигурност“ в наказателните разследвания, процедурите за прилагане на специални разузнавателни средства, и съдържанието и формата на обвинителните актове.⁴⁰

Статусът на предварителната проверка е един от въпросите, по които продължават да се водят дискусии. Предварителните проверки са широко използвани като стъпка преди откриването на официално досъдебно разследване, тъй като те позволяват по-голяма процедурна гъвкавост в сравнение с официалното разследване. Тези досъдебни разследвания обаче не са уредени в Наказателно-процесуалния кодекс, и всички свидетелски показания и други доказателства, събрани по време на тях, не са годни за пред съда, което води до продължителна и тежка двойна работа, ако е необходимо тези разследвания да бъдат последвани от официално разследване. Освен това, именно поради неговия по-малко официален характер, на института на предварителната проверка често се гледа с подозрението, че той предоставя възможност за разследващите и прокурорските органи да заобикалят ограниченията и гаранциите, присъщи за

³⁷ ВСС реши, в контекста на по-широко преразпределение, да прехвърли три свободни места за съдии към специализирания съд, както и да проучи възможностите за разпределение на допълнителни съдии посредством доброволно преместване. В момента също така текат обсъждания за разрешаване на проблема относно подходящи помещения чрез комбинация от краткосрочни и дългосрочни мерки, които включват като последна мярка ремонт на нова сграда за Съда.

³⁸ СОМ(2017) 750, стр. 5. Виж също препоръки 7, 8 и 11 по-долу.

³⁹ Дирекция „Финансово разузнаване“, която е част от Държавна агенция „Национална сигурност“, играе ключова роля в предотвратяването и разкриването на изпиране на пари и финансиране на тероризъм и други финансови престъпления, изготвя за правоприлагащите органи доклади от разузнаването, извършено по сигнали от финансови институции относно потенциално съмнителни финансови сделки.

⁴⁰ Що се отнася до формата и съдържанието на обвинителните актове, главният прокурор, вместо законодателни промени, поиска от Върховния касационен съд тълкувателно решение за изясняване на нормативната уредба (съдържаща се в член 246 от Наказателно-процесуалния кодекс). В своя отговор обаче Съдът се ограничава до позоваване на предишно тълкувателно решение от 2002 със съображението, че не са необходими допълнителни насоки.

официалното досъдебно производство.⁴¹ Разследващите и прокурорските органи посочиха големия брой предварителни проверки в подкрепа на аргумента, че премахването на тази процедурна стъпка би породило риск от драстично увеличение на броя на официалните разследвания, което би имало тежки последици за ефективността на системата. От друга страна, противниците на процедурата твърдят, че, предвид свободата на действие, предоставена на прокуратурата, и обстоятелството, че изискванията за откриване на официално разследване остават относително високи, настоящата система крие риск от ограничаване на достъпа до правосъдие за жертвите на престъпления.

Въпросът за предварителната проверка е тясно свързан с въпроса за съдебния контрол на решенията на прокуратурата. Българското законодателство предоставя на жертвата правото на съдебен контрол върху решението на прокуратурата за приключване на официално досъдебно разследване без съдебен процес. Не съществува съдебен контрол обаче върху решението въобще да не се започва досъдебно разследване⁴². Критиците на текущата система свързаха това с наличието на предварителната проверка като първоначална стъпка, като твърдят, че това дава на прокурора значителна свобода на преценка по отношение на решението за откриване на официално разследване⁴³.

Друг въпрос, който все още е предмет на обсъждане, засяга предизвикателствата, свързани с гарантиране на независимо и безпристрастно разследване на всички твърдения за престъпно поведение от страна на най-висшите служители на органите на съдебната власт при изпълнение на длъжността им — председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и главния прокурор. Този въпрос беше специално повдигнат по отношение на специфичната роля на главния прокурор в рамките на българската система в решение на Европейския съд по правата на човека от 2009 г., при което последващите действия от страна на българските органи все още се наблюдават от Съвета на Европа⁴⁴.

Трудностите, срещнати при набелязването и постигането на съгласие по законодателни решения за решаване на проблема с твърде формалистичните производства в България, подчертават сложността и чувствителния характер на разглежданите въпроси. Тези въпроси са дълбоко вкоренени в правната и институционална традиция и поради това могат да изискват по-всеобхватна промяна в културата, за да се развие повече доверие в отношенията между различните части на съдебната система⁴⁵.

Подобно предизвикателство стои пред усилията за модернизиране на някои остарели разпоредби на българския Наказателен кодекс. Както беше посочено в предишни доклади⁴⁶, опитите за цялостна реформа на Наказателния кодекс не бяха успешни в миналото и затова българските органи насочиха своите усилия по-скоро към по-целенасочени изменения за улесняване на наказателното преследване на корупционните престъпления. Дори и този по-ограничен подход обаче се натъкна на проблеми през пролетта на 2018 г., когато редица

⁴¹ Положителна стъпка в това отношение бе новото правило за ограничаване на продължителността на предварителната проверка до три седмици. Според сведенията преди тези проверки са продължавали много дълго време в някои случаи.

⁴² Жертвата може да обжалва само пред по-висшестояща прокуратура. В крайна сметка главният прокурор може също да взема решения относно започването на разследване при изключителни обстоятелства.

⁴³ Вж. също препоръка 8 по-долу.

⁴⁴ *Колеви срещу България*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Въпросът е от значение и във връзка с препоръки 7 и 8 по-долу. Въпреки че проблемът беше установен конкретно по отношение на прокуратурата, българските органи решиха да разширят обхвата на своите обсъждания, така че да обхванат и трите най-висши длъжности в съдебната система.

⁴⁵ Някои наблюдатели отбелязаха, че формализмът, засягащ българските наказателни съдебни производства, е поне отчасти резултат от ниското равнище на доверие сред съдиите в професионализма и безпристрастността на разследващите и прокурорските органи.

⁴⁶ COM(2017) 43, стр. 5.

изменения относно корупцията в частния сектор срещнаха широко съпротивление от страна на заинтересованите страни в обществото, което принуди Комисията по правни въпроси на Народното събрание да отложи приемането им до извършването на допълнителни консултации със заинтересованите страни⁴⁷.

Показател 3: да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.

Препоръка 5: да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети. Да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията.

Тази препоръка предвижда механизъм за включване на заинтересованите страни и на широката общественост в процеса на определяне на приоритетите за бъдещата работа в рамките на стратегията за съдебна реформа от 2014 г.⁴⁸. В отговор правителството установи цикъл на докладване на всеки шест месеца и консултации със заинтересованите страни във връзка с изпълнението на стратегията за съдебна реформа. Правителството запази и консултативния Съвет за съдебната реформа, който обединява заинтересованите страни за обсъждане на текущи инициативи за реформи⁴⁹.

Тези механизми представляват полезно допълнение към официалните консултации със заинтересованите страни относно новите законодателни инициативи и биха могли да насърчат по-широки дебати сред заинтересованите страни, включително магистратските среди, относно съдебната реформа през идните години. Такива по-широки дебати са необходими в области, в които реформите изискват координация между различните клонове на държавното управление и биха могли да се използват за включване на широката общественост във вземането на решения по въпроси, като актуализирането на съдебната карта, въвеждането на електронно правосъдие и укрепването на публичната отчетност и прозрачността на съдебната система⁵⁰.

Препоръка 6: да се намери решение на положението с натовареността в най-натоварените съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с развитието на електронното правосъдие.

Ангажираността с по-широки дебати относно стратегията за съдебна реформа продължава да бъде значителна, но от предишния Съвет останаха редица конкретни предизвикателства, които сега заемат централно място в дневния ред на ВСС. Това се отнася по-специално до въпроса как да се реши проблемът с положението с небалансираното натоварване в различните

⁴⁷ Дебатите още веднъж повдигнаха въпроса за доверието в институциите, тъй като съпротивлението поне отчасти е отражение на опасенията относно разширяването на правомощията на разследващите и прокурорските органи в областта на икономическите отношения в частния сектор.

⁴⁸ Версия на стратегията на английски език може да бъде намерена на следния адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570

⁴⁹ През изминалата година Съветът за съдебната реформа проведе редовни заседания през декември, март и юли, както и извънредно заседание през ноември 2017 г. Обхванатите теми включваха проктоизменения на Закона за съдебната власт и наказателния кодекс, последващите действия във връзка с доклада по МСП от ноември 2017 г. и доклада относно изпълнението на стратегията за съдебна реформа. Някои заинтересовани страни изразиха загриженост, че на заседанието относно последния въпрос не са били предоставени достатъчно възможности за обсъждане, което евентуално показва нужда от допълнителни консултации.

⁵⁰ Някои наблюдатели посочват, че съдебната реформа не е стояла на челни позиции в обществения дневен ред през изминалата година, тъй като приоритетни са били по-скоро други въпроси.

съдилища. Както беше посочено в предишни доклади, все още има големи различия в работното натоварване между отделните съдилища, което засяга най-вече по-големите съдилища в столицата и в по-големите градове. Усилията на предишния ВСС бяха съсредоточени главно върху разработването на общи стандарти за оценка на проблема като основа за постигане на съгласие относно коригиращи мерки.

През годините беше извършено и известно постепенно преразпределяне на длъжности в посока към по-натоварените съдилища. Твърди се, че този подход има своите ограничения, тъй като някои от съответните съдилища са вече много големи и допълнителното увеличаване на персонала ще бъде ограничено поради липсата на подходящи помещения и ще доведе до това, че броят на съдиите в някои съдилища ще стане прекалено голям, за да бъде възможно ефективно управление на персонала⁵¹. Въпреки това са в ход обсъждания за проучване на начини за по-нататъшно засилване на Софийския градски съд и на околните съдилища с предоставяне на допълнителни длъжности⁵².

Новият ВСС също се ангажира с диалог с правителството и със законодателя, за да се проучат възможните начини за решаването на въпроса за натовареността чрез законодателни промени, чрез преразпределяне на компетентността за определени видове дела между съдилищата. Поради различни причини много граждански дела са концентрирани в софийските съдилища, а засегнатите граждани са разпръснати из цялата страна⁵³. Бяха разглеждани редица възможни законодателни варианти и през август 2018 г. бяха обнародвани изменения, отнасящи се до някои потребителски и застрахователни иски⁵⁴. Очаква се да бъдат подготвени допълнителни промени със съдействието на Службата за подкрепа на структурните реформи към Комисията⁵⁵.

В по-дългосрочен план, българските органи предвиждат, че такива законодателни решения биха могли да бъдат комбинирани с адаптации на географската структура на съдилищата, т.е. реформа на съдебната карта. Както вече бе отбелязано в доклада от ноември 2017 г.⁵⁶, този процес е напреднал в най-голяма степен по отношение на прокуратурата, относно която предишният ВСС обсъди по принцип още през пролетта на 2017 г. подход към окрупняване на районните прокуратури в страната. По-нататъшното осъществяване на изпълнението беше възпрепятствано от несигурността относно бъдещите планове по отношение на местните съдилища⁵⁷. Междувременно прокуратурата понастоящем следва постепенен подход, при който

⁵¹ Често изтъкван от съдиите в софийските съдилища проблем е достъпът до подходящи физически помещения. Тече диалог с Министерството на правосъдието относно начините за рационализиране на управлението на съдебните помещения, за да се потърсят частични решения на този въпрос.

⁵² Това обсъждане следва консултациите с ръководството на редица съдилища в страната и би довело до преразпределяне на свободни длъжности, както и до евентуалното доброволно прехвърляне на съдии към съдилищата в София. Беше решено също така да бъдат предоставени три длъжности на Специализирания наказателен съд и да се проучи възможността за допълнителни доброволни трансфери в светлината на допълнителните отговорности по делата за корупция на високо равнище, поети от този съд през ноември 2017 г.

⁵³ Една от причините за това, е че много седалища на дружества се намират в София.

⁵⁴ При потребителските или застрахователните дела концентрацията на дела в София създаде предизвикателства не само по отношение на натоварването, но и по отношение на достъпа до правосъдие за гражданите, които са принудени да пътуват или да си осигуряват правно представителство в столицата. Ето защо преразпределянето на такива дела по-близо до засегнатите граждани се очаква да послужи за две цели: да облекчи тежестта върху софийски съдилища, като в същото време се улесни достъпът до правосъдие.

⁵⁵ Това се отнася до разработването на система за дигитализация на воденето на заповедното производство, за което българските органи направиха предложение за проект през лятото на 2018 г.

⁵⁶ COM(2017) 750, стр. 6.

⁵⁷ България разполага с 113 местни съдилища и прокуратури при население от малко над 7 милиона жители. Въпреки че съществува широк консенсус по отношение на необходимостта от рационализация на прокурорските служби, която да доведе до намаляване на броя им, закриването на местните съдилища се оказва по-полюемичен въпрос на местно равнище. Въпреки това при един рационален подход към затварянето на прокурорските служби естествено би било отчетено

ограничен брой местни прокуратури ще бъдат окрупнени по време на пилотна фаза⁵⁸, която ще бъде последвана от допълнителни стъпки в контекста на по-широк план за реформа на местните съдилища⁵⁹.

Тепърва предстои да се види кога ще бъде готов планът за по-широкообхватна реформа. Предишният ВСС беше започнал пакет от големи проекти с финансиране от Европейския социален фонд⁶⁰ за разработването на концепция за реформа на съдебната карта и за развитието на електронно правосъдие. Този пакет обхваща не само разработването на концепция за реформата на съдебната карта, но и елементи на бъдещата българска система за електронно правосъдие⁶¹. Тези проекти обаче пострадаха от значителни закъснения при предишния ВСС. С оглед на ограничения напредък новият ВСС даде нов тласък на процеса и постигна съгласие за удължаване на съответните срокове⁶².

***Препоръка 7:** да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на СПСР във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.*

Прокуратурата в България е част от съдебната власт и има основна роля в българското общество, като главният прокурор се числи сред ключовите институции на държавата⁶³. Независимата и силна роля на прокуратурата през годините бе обект на полемика, като бяха изразени опасения относно усещане за липса на отчетност за решенията на прокуратурата и за евентуалните рискове за независимостта на съдебната система. Поради централното си място в цялостната система на наказателното правосъдие прокуратурата бе също така естествен обект на критика спрямо ограниченият напредък, постигнат в борбата срещу корупцията и организираната престъпност в България. В резултат на това бяха отправени призови за реформа, която да увеличи прозрачността и отчетността на прокуратурата и за гарантиране на ефективни и независими разследвания. Отстраняването на тези опасения бе цел на редица законодателни и организационни реформи през годините⁶⁴ и през 2016 г. бе организиран проект от Службата за подкрепа на структурните реформи към Комисията, чрез който да се извърши

местоположението на оставащите местни съдилища, като следователно ще се повиши необходимостта от координиран подход.

⁵⁸ Решението за затваряне на 11 районни прокуратури (от общо 113) бе взето през юли и се очаква да влезе в сила през януари 2019 г. Обществените протести в някои от засегнатите населени места накараха прокуратурата да предприеме допълнителни мерки, за да информира местните общности и да успокои тревогите, породени от възможните последици от плановете, като по този начин бяха подчертани свързаните с това деликатни страни.

⁵⁹ Що се отнася до съдилищата, възможността за справяне с работното натоварване чрез ограничени промени в териториалната компетентност на съдилищата в София, в очакване на решение относно възможни по-широки промени в съдебната карта, изглежда също се разглежда.

⁶⁰ В рамките на оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ), Европейският социален фонд отдели до 30 милиона евро за програмния период 2014—2020 г. за проекти в областта на съдебната реформа в България.

⁶¹ По-рационалното използване на ИКТ във всички съдилища би допринесло за повишаването на ефективността и прозрачността на съдебните производства и би могло също да допринесе за по-ефективното използване на човешките ресурси.

⁶² Сега се очаква различни елементи да бъдат завършени поетапно към края на 2020 г.

⁶³ Това често се характеризира като наследство от комунистическия период и този модел съществува в редица бивши комунистически страни.

⁶⁴ Например законодателни изменения от 2016 г. имаха за цел да се изясни правната рамка за упражняване на ръководни правомощия върху решенията на отделните прокурори и на прокурорските служби от по-ниско равнище, по-специално чрез включване на изискване инструкциите да са обосновани, да бъдат в писмен вид и при зачитане на независимостта на прокурора, отговарящ за делото, и чрез ограничаване на формалните правомощия на главния прокурор да дава инструкции на отделните прокурори, като се предоставя по-голяма роля на различните етапи в организационната йерархия.

независим и цялостен анализ на прокуратурата и да се представят предложения относно начини за подобряване на системата⁶⁵.

Независимият експертен анализ беше приветстван от българските органи и впоследствие бяха предприети редица инициативи, изложени в пътна карта през лятото на 2017 г. В доклада по МСП от ноември 2017 г. беше отбелязано, че макар че много мерки да се осъществяват вече, някои инициативи все още не са приключили или трябва да бъдат превърнати в ясен план за действие в ключови области⁶⁶. Сред тези последни инициативи се имат предвид по-специално инициативите, предвиждащи възможни законодателни изменения, които да бъдат обсъдени в работни групи към Министерството на правосъдието с участието на съответните заинтересовани страни. Както бе посочено в препоръка 4 по-горе, тези обсъждания все още продължават в някои области, особено по отношение на ролята на предварителната проверка и процедурата, която да гарантира независимо разследване в случай на сериозни подозрения, отнасящи се до главния прокурор при изпълнение на служебните му задължения. В други области обаче, обсъжданията доведоха до заключението, че засегнатите въпроси не могат да се решат адекватно чрез законодателни изменения, което предполага, че фокусът следва да се постави по-скоро върху практически и организационни мерки за решаване на въпросите, повдигнати в анализа.

Прокуратурата докладва, че широката гама от организационни мерки, които са били в рамките на нейната компетентност⁶⁷, са до голяма степен са изпълнени или в момента са в процес на изпълнение. Допълнителни организационни мерки може също да са подходящи за някои въпроси, предвидени първоначално за последващи законодателни действия, при които в крайна сметка се е стигнало до заключението, че законодателството не е най-доброто решение⁶⁸.

Два ключови аспекта, които бяха подчертани в анализа и които изглежда са особено чувствителни в българския контекст, бяха как да се разглеждат йерархията и отчетността. Едно от важните заключения бе, че макар системата да трябва да гарантира необходимото поле за действие, за да могат прокурорите да си вършат работата по независим начин, това не означава непременно пълна липса на надзор от страна на ръководството. Експерти изтъкнаха факта, че в много системи е нормално, особено при знакови дела, ръководството да поема отговорност за ключови решения в зависимост от чувствителността на въпроса. Това се оказа една от по-противоречивите препоръки в българския контекст, което отразява силната чувствителност във връзка с упражняването на ръководни правомощия в рамките на прокуратурата⁶⁹. Като се има предвид, че организацията на българската прокуратура продължава да има силни йерархични характеристики, балансът по отношение на управленската отговорност ще продължава с право да бъде предмет на обсъждане.

Вторият аспект се отнася до външната отчетност. Прокуратурата трябва да бъде независима при ежедневното си функциониране. Същевременно следва да има отчетност на ръководството

⁶⁵ Проектът бе осъществен от независим експертен екип от прокурори от Германия, Франция, Испания и Нидерландия, под егидата на Комисията и Службата за подкрепа на структурните реформи. Обобщение на окончателния доклад може да бъде намерено на уебсайта на Министерството на правосъдието:
<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

⁶⁶ Вж. COM(2017) 750, стр. 6-7; SWD (2017) 700, стр. 9-12.

⁶⁷ SWD(2017) 700, стр. 11.

⁶⁸ Вж. препоръка 4 по-горе.

⁶⁹ Беше счтено, че препоръката противоречи на посоката на последните реформи, които имаха за цел защитата на независимостта на отделните прокурори чрез ограничаване на възможностите на ръководството да се намесва в решенията. Докато наистина е малко вероятно прокурорите да могат да работят ефективно по важно дело без подкрепата на началниците си — най-малко под формата на мълчалива морална подкрепа — идеята, според която ръководителите следва редовно да бъдат включвани във важни решения по дела, надхвърлящи вече предвидените в закона ограничени възможности, беше посрещната със силна съпротива.

пред обществото като цяло. В тази връзка бе отправена препоръка за засилване на функцията за парламентарен контрол на Народното събрание. В отговор през 2017 г. Народното събрание постави началото на практика главният прокурор да бъде канен да се явява пред Комисията по правни въпроси на всеки три месеца, за да предоставя информация относно текущите събития, засягащи прокуратурата⁷⁰. Членовете на Комисията по правни въпроси изразиха задоволство по отношение на честотата и задълбочения характер на тези заседания. Други аспекти на отчетността, които са от значение в този контекст, като например комуникацията с обществеността, съдебния контрол върху прокурорските решения, дисциплинарните производства и назначенията в прокуратурата, са обхванати и в други препоръки⁷¹.

Препоръка 8: да се изготви пътна карта за изпълнението на препоръките, съдържащи се в изследването [посветено на решенията на Европейския съд по правата на човека], включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

През 2015 г. Европейският съд по правата на човека установи системен проблем във връзка с ефективността на разследванията на престъпленията в България въз основа на голям брой случаи, достигнали до съда през предходните години. Вследствие на това българските органи извършиха задълбочен анализ на досегашната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека в България, а през 2017 г. правителството и прокуратурата изложиха редица мерки, които да бъдат разгледани с оглед отстраняване на констатираните недостатъци. Много от въпросите се припокриват с тези, набелязани в рамките на препоръки 4 и 7 по-горе, в това число предизвикателствата, свързани с формалистичните производства, и поради това бяха обсъдени в контекста на евентуални изменения на Наказателно-процесуалния кодекс⁷².

В допълнение към евентуалните законодателни инициативи, в прокуратурата бяха предприети също така редица мерки от по-управленско естество с цел разрешаване на установените проблеми⁷³. През юни 2018 г. прокуратурата и Министерството на правосъдието подписаха споразумение за сътрудничество, с което се определя рамка за координацията на последващите действия по всички бъдещи дела в Европейския съд по правата на човека във връзка с предполагаеми слабости, свързани с ефективността на разследването на престъпления в България. В споразумението се предвижда, че такива дела ще бъдат следени внимателно от съответната прокуратура, за да се гарантира, че Министерството на правосъдието получава цялата необходима информация относно мерките, предприети във връзка със съответния случай. Съответната служба ще бъде под надзора на Върховната касационна прокуратура, която също така ще идентифицира въпроси от по-общо значение, за които се счита, че налагат последващи организационни и методологични мерки в рамките на прокуратурата. Всички решения, постановени от съда, следва да се публикуват на уебсайта на Министерството на правосъдието, а към тях да се публикуват обяснителни бележки от прокуратурата.

⁷⁰ Освен това главният прокурор редовно се явява пред различни комисии, когато се обсъждат релевантни теми. В Народното събрание се провежда също така ежегодно разискване относно годишните доклади на съдебните институции.

⁷¹ Назначенията и дисциплинарните производства са в правомощията на прокурорската колегия на ВСС, която се председателства от главния прокурор и включва още петима членове, избрани от прокурорите и следователите, както и петима членове, избрани от Народното събрание.

⁷² Така например един от ключовите проблеми, установени в съдебната практика, се отнася до случаи, в които неефективният съдебен контрол върху прокурорските решения е засегнал отрицателно правото на жертвите на ефективно разследване. Както бе посочено по-горе, това отчасти е свързано с продължаващия дебат относно възможните промени в ролята на предварителните проверки.

⁷³ SWD(2017) 700, стр. 12.

Министерството на правосъдието ще подготви мерки за изпълнение на решенията на съда⁷⁴ с помощта на Върховната касационна прокуратура, която също така ще координира вътрешно всички мерки от обхвата на компетентност на прокуратурата, които следва да бъдат предприети, и ще докладва на Министерството на правосъдието.

Показател 4: да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.

Препоръка 9: да се приеме нова нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба. Да се създаде ефективен орган за борба с корупцията.

В доклада от януари 2017 г. борбата с корупцията беше посочена като област, в която е постигнат само ограничен напредък през десетте години, през които се прилага МСП. През 2015 г. беше приета национална стратегия за борба с корупцията, но изпълнението ѝ остана в ранна фаза. Поради това усилията за справяне с ендемичната корупция и липсата на доверие в институциите показаха малко резултати през годините. Следствените и съдебните действия по твърдения за корупция по високите етажи рядко водеха до окончателни осъдителни присъди в съда. Механизмите за превенция бяха спъвани от институционална разпокъсаност и липса на координация. Ключови институции страдаха от обща липса на подкрепа от политическата класа и в някои случаи бяха засегнати от знакови скандали.⁷⁵

В този контекст ключова инициатива на българското правителство през 2015 г. беше представянето на мащабна законодателна реформа, имаща за цел сливането на редица съществуващи институционални структури в единна, независима агенция за борба с корупцията, натоварена с разследването и проверката на конфликти на интереси и лично имущество на високопоставени длъжностни лица, както и общото подпомагане на мерките за предотвратяване и разкриване на корупция в публичните институции⁷⁶.

Постигането на напредък по тази законодателна инициатива бе трудно. Първоначално предложението беше отхвърлено от Народното събрание през 2015 г. заради политическата съпротива срещу това на новата агенция да се даде възможност да действа по анонимни сигнали. През 2016 г. беше представен преразгледан текст на закона, но парламентарните преговори все още бяха в ход, когато към края на 2016 г. политическа криза доведе до оставката на правителството, последвана от разпускането на Народното събрание и парламентарни избори през март 2017 г.

⁷⁴ Съветът на Европа следи за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека чрез редовни прегледи на планове за действие, изготвени от представителствата на съответните държави членки.

⁷⁵ По-конкретно, през 2013 г. Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси остана без председател на фона на твърдения за злоупотреба с власт и насочване на дейността на комисията за политически цели. Председателската длъжност остана незаета през следващите години, наред с още едно място в петчленния състав на комисията, в резултат на което за всички нейни решения се изискваше единодушие сред останалите трима членове.

⁷⁶ Първоначално новата институция следваше да включва Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР), дирекцията, свързана с противодействие на корупционни прояви, на Държавна агенция „Национална сигурност“ и звеното на Сметната палата на Република България, отговарящо за проверката на имуществените декларации на високопоставени държавни служители. В окончателния текст, представен от сегашното правителство през есента на 2017 г., беше включена и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, с което значението на новата агенция нарасна значително.

През есента на 2017 г. правителството внесе в Народното събрание преразгледано предложение, което бе прието през декември същата година. При все това бяха изразени опасения във връзка с някои аспекти на новия закон, а именно счетените за слаби разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали, както и факта, че ръководството на новата агенция ще се избира с обикновено мнозинство в Народното събрание, което поражда опасения от възможно политизиране⁷⁷. Политическото напрежение във връзка с новия закон достигна връхна точка, когато президентът на Републиката издаде вето, връщайки закона в Народното събрание за ново обсъждане. През януари Народното събрание отхвърли вето на президента и новият закон влезе в сила.⁷⁸

С новото влязло в сила законодателство чрез сливане на вече съществуващи структури бе официално създадена новата Агенция за борба с корупцията⁷⁹. Законът осигури плавен преход, при който служителите и ресурсите на вече съществуващите институции бяха автоматично интегрирани в новата структура. През март 2018 г. Народното събрание избра председателя на бившата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество за председател на новата агенция⁸⁰. Заместник-председателят и останалите трима членове на ръководството впоследствие бяха потвърдени от Народното събрание по предложение на председателя⁸¹. До края на април преходът до голяма степен беше завършен.

Новата комисия за борба с корупцията разполага с широк мандат. Една от ключовите ѝ отговорности е проверката на декларациите за имущество и интереси на около 15 000 лица, заемачи висши публични длъжности, сред които министри, кметове и държавни служители на ключови позиции, а също така и провеждането на административни разследвания на твърдения за неправомерни действия от страна на такива длъжностни лица при изпълнението на служебните им задължения. Комисията има право да използва специални разузнавателни средства, включително да извършва операции за наблюдение под прикритие⁸². Макар да няма статута на орган за наказателно разследване, прокуратурата може да иска от нея да оказва съдействие при разследването на случаи на корупция чрез проверка на обстоятелствата и

⁷⁷ Тъй като агенцията не може да разглежда анонимни сигнали, въпросът за защитата на подателите сигнали лица бе от особено значение. Що се отнася до въпроса за политизирането, тези опасения бяха изразени по-специално от политици от опозицията. Основната опозиционна партия в Народното събрание представи свои собствени предложения, съгласно които ръководството на агенцията следва да се назначава от президента на Републиката. Други обаче изтъкнаха, че президентът на Републиката също е политическа фигура и че няма процедура, при която да може изцяло да се избегне рискът от политизиране.

⁷⁸ Президентът може да налага вето върху законодателство веднъж, но не може да се противопостави на закон, който е бил потвърден с ново гласуване в Народното събрание.

⁷⁹ Официалното наименование на агенцията е „Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество“.

⁸⁰ Процедурата бе прозрачна, с открито съревнование между двама квалифицирани кандидати, като успешният кандидат бе подкрепен от управляващата коалиция, а бившият изпълняващ длъжността председател на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси бе подкрепен от основната опозиционна партия. Процедурата включваше представяне от страна на двамата кандидати на личните им концепции за работата на новата комисия, както и възможност за гражданското общество да повдигне въпроси, които послужиха за основа за публично изслушване в Комисията за борба с корупцията и парламентарна етика на Народното събрание, последвано от гласуването на пленарно заседание на 8 март. Председателят се избира за срок от 6 години.

⁸¹ Заместник-председателят и останалите трима членове на комисията се номинират от председателя, а номинациите се потвърждават от Народното събрание в процедура, подобна на процедурата за избор на председател, с публично изслушване в комисия, последвано от пленарно гласуване.

⁸² Те се извършват под ръководството на дирекцията, прехвърлена от Държавна агенция „Национална сигурност“, която също отговаряше за провеждането на такива разследвания в рамките на предишната институционална структура. Дирекцията работи под ръководството на заместник-председателя на комисията и служителите ѝ се ползват със специален статут, подобен на този на агентите на Държавна агенция „Национална сигурност“.

събиране на информация. Тя няма правомощия да извършва арести или други полицейски дейности.

Друга основна сфера за дейност на новата комисия ще бъде насърчаването на общи мерки за превенция на корупцията в публичната администрация и в обществото като цяло. В този контекст тя ще работи в тясно сътрудничество с Националния съвет по антикорупционни политики, който продължава да е основният форум за координиране и разработване на държавната политика в тази област⁸³.

И на последно място, комисията поема отговорностите на бившата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество в областта на изземването и конфискацията на такова незаконно придобито имущество. Новият закон съдържа в себе си всички основни елементи на предишното законодателство за отнемане на имущество, включително възможността за конфискация на имущество по гражданскоправна процедура (конфискация без осъдителна присъда), както и съответния персонал и ресурси. Тези функции също се управляват от специално назначен член на ръководството.

Комисията за борба с корупцията функционира вече над половин година. Сведенията сочат, че прехвърлянето на редица отделни организационни единици в една-единствена институция е приключило без сериозни инциденти или прекъсвания на работата. Сключена е широка гама споразумения със съответните партньори, за да се гарантират непрекъснатото сътрудничество с различните институции и достъпът до съответната информация.

В пътя към постигането на резултати новата комисия ще трябва да се справи с редица тежки предизвикателства. Успехът на новата комисия в дългосрочен план ще зависи от нейната способност да използва полезното взаимодействие между различните звена, които я изграждат, като идеята в основата ѝ е, че обединяването на тези вече съществуващи структури следва да доведе до повишаване на ефикасността и ефективността, като същевременно се подобрят координацията в системата за предотвратяване на корупцията, както и видимостта за обществото като цяло.

Освен очевидното предизвикателство да се осъществява ефективно управление на институция с такъв широк мандат, като същевременно се запазва способност за съсредоточаване на вниманието върху ключови приоритети, друго предизвикателство ще бъдат постигането на трайни резултати и изграждането на репутация на неутралност и безпристрастност. Като елемент на прозрачност законът предвижда отчитане на комисията пред Народното събрание, което може да поиска ръководството ѝ да се явява в пред него и да предоставя информация относно своята дейност. Агенцията също така ще публикува годишен доклад за дейността си⁸⁴. Тъй като някои заинтересовани страни изразиха опасения за възможни опити за упражняване на политическо или друго неправомерно влияние върху работата на комисията, основно предизвикателство за нея ще бъде да се гарантират прозрачност и доверие относно работата ѝ, при пълно зачитане на необходимата поверителност във връзка с източниците и конкретните разследвания⁸⁵.

Препоръка 10: да се приеме и осъществи реформа на Закона за администрацията с цел укрепване на вътрешните инспектори в държавната администрация.

⁸³ Той се председателства от национален координатор по борбата с корупцията, понастоящем заместник министър-председателя по правосъдната реформа, и обединява всички основни институции, участващи в борбата с корупцията, с представители на гражданското общество.

⁸⁴ Първият доклад се очаква през пролетта на 2019 г.

⁸⁵ Операция по правоприлагане, проведена неотдавна с участието на комисията, предизвика критики във връзка с предполагаеми нарушения на правата на засегнатите лица. Повдигнати бяха въпроси и относно това до каква степен комисията следва да е задължена да разяснява публично решенията си да не започне разследване по сигнал от обществеността.

Мрежата на вътрешните инспекторати в националните министерства играе централна роля за предотвратяването и разкриването на корупцията в рамките на българската държавна администрация. Ключов елемент, предвиден в приетата през 2015 г. стратегия за борба с корупцията, беше засилването на тези структури посредством по-ясна правна уредба и по-добра координация. След двугодишна подготовка, през есента на 2017 г. бяха приети законодателни изменения за тази цел.

Понастоящем новата правна уредба се прилага въз основа на правителствена наредба, приета през юни 2018 г. В нея се предвиждат по-ясни правила и стандарти относно броя на инспекторатите, минималните изисквания за служителите, функциите на инспекторатите, правата и задълженията на инспекторите, планирането и докладването на резултатите от проверките и прозрачността спрямо широката общественост.⁸⁶

Съгласно новите правила по-ясно е уредено съдържанието на проверките, както и изискванията за проследяване от съответните служби на изпълнението на препоръките, отправени въз основа на проверката. Освен това на Главния инспекторат, който е на пряко подчинение на министър-председателя, се отрежда официална координационна роля, с правомощия да дава насоки и да оценява работата на другите инспекторати. С прилагането на тези нови правила следва да се осигури по-последователен и координиран подход в рамките на държавната администрация. В момента прилагането им е в ход. По-конкретно, в момента тече подготовка за конкурси за допълнителен персонал за инспекторатите, които да се проведат в началото на 2019 г., като целта е да се увеличи броят на инспекторите в съответствие с новите стандарти⁸⁷. Във връзка с прилагането на новото законодателство се въвеждат също така допълнителни специализирани програми за обучение на инспекторите.

С реформата на общата законодателна рамка за борба с корупцията, приета в началото на 2018 г.⁸⁸, инспекторатите придобиха значителни нови отговорности по отношение на проверката на декларациите за конфликт на интереси и за имуществено състояние, както и на оценката на конкретни случаи на потенциални конфликти на интереси при служителите на по-ниско равнище в държавната администрация. Новите правила представляват значително разширяване на изискването за деклариране на интереси и имущество, което сега вече се прилага за всички публични длъжностни лица⁸⁹. Необходимостта от извършване на свързани с това проверки може да изисква назначаването на допълнителен персонал към инспекторатите, както и съответни методики за практическото им изпълнение. Общите правила са установени в правителствена наредба от септември 2018 г., в която се предвижда, че проверките трябва да следват подход, основан на риска, в съответствие с методика, която ще бъде разработена от новата агенция за борба с корупцията.⁹⁰

⁸⁶ Сведенията сочат, че в миналото практиките по тези въпроси са се различавали значително в отделните министерства.

⁸⁷ Наредбата определя минимални стандарти за броя на служителите в инспекторатите въз основа на броя на служителите в администрацията, която те покриват. В някои случаи, като например Министерството на вътрешните работи, тези стандарти налагат значително увеличаване на броя на инспекторите.

⁸⁸ Вж. препоръка 9 по-горе.

⁸⁹ Ново е изискването за всички държавни служители да представят такива декларации. Агенцията за борба с корупцията отговаря единствено за проверката на декларациите на приблизително 15 000 високопоставени длъжностни лица, определени от закона. Останалите служители ще бъдат обхванати от съответните държавни органи. За държавната администрация тази задача се пада на инспекторатите. В тази връзка бе изразена загриженост относно много широкия обхват на новите изисквания, които, в зависимост от метода за проверка, могат да представляват твърде значителна административна тежест за публичната администрация.

⁹⁰ Това следва да спомогне да се гарантира по-ефективно използване на ограничените ресурси, които са на разположение на инспекторатите във връзка с тази нова задача, като те не трябва да проверяват системно всички декларации, както е в случая с декларациите на високопоставените длъжностни

Препоръка 11: на основата на анализа на приключили дела да се изготви пътна карта за взаимодействие между всички съответни институции за отстраняване на слабостите при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, като тази карта следва да включва и механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

За да бъде ефективна системата за борба с корупцията, се налага тя да обхване цялата верига на предотвратяване, разкриване, разследване, наказателно преследване и постановяване на решение в съда. Системата на наказателното правосъдие представлява ключова част от всяка успешна стратегия. Предизвикателствата, пред които е изправена България в тази област, вече бяха до голяма степен посочени в показатели 2 и 3 по-горе. Въпреки това, поради значението на корупцията в българския контекст, тази препоръка има за цел да гарантира отделянето на специално внимание на точно това предизвикателство. Отговорът на българските органи беше формулиран в отделна пътна карта през 2017 г. и включваше мерки, вариращи от обмисляне на евентуални законодателни промени до инициативи, изразяващи се повече в промени в управлението, като например преоформяне на обучението и укрепване на отделите, които се занимават с разследването и съдебното преследване на случаите на корупция.⁹¹

Прилагането на предвидените мерки е на различни етапи на приключване. Те включват, както вече бе споменато, укрепването на специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност с допълнителни прокурори и разследващи служители, както и разработването на ред и условия за тясно сътрудничество на наказателното преследване с всички имащи отношение агенции, включително дирекцията за борба с организираната престъпност на Министерството на вътрешните работи, новата агенция за борба с корупцията, публичните инспекторати, данъчните и митническите агенции, както и държавната агенция „Национална сигурност“.⁹² Освен това бяха стартирани множество различни инициативи за обучение на съответните служители.

Накрая, бяха анализирани няколко варианта за последващи законодателни действия, като някои предложения все още са в процес на разглеждане.⁹³ Макар че правните препятствия могат да бъдат значителни в някои случаи, изглежда ясно, че законодателните изменения сами по себе си няма да осигурят цялостно решение на предизвикателства, които възпират ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията в България. Тези предизвикателства ще изискват също непрекъснатите усилия на всички имащи отношение институции и агенции за повишаване на мотивацията и доверието сред служителите и за подобряване на средата за ефективно сътрудничество.⁹⁴

Препоръка 12: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за корупция по високите етажи на властта, за които вече има информация в общественото

лица, а могат да се съсредоточат върху високорисковите категории служители. Правилата също така се различават от тези, приложими за високопоставените длъжностни лица, от гледна точка на санкциите и публичния достъп до събраната информация.

⁹¹ SWD (2017) 700, стр. 14—15.

⁹² При все че части на държавната агенция „Национална сигурност“ бяха прехвърлени към новата агенция за борба с корупцията, агенцията по сигурността продължава да играе важна роля, по-конкретно чрез предоставянето на сведения за разследванията на финансови престъпления чрез дирекцията си за финансово разузнаване. Един от въпросите, изтъкнати в анализа на прокуратурата от независими експерти през 2016 г., се отнасяше до последващите действия, предприети от правоприлагащите органи вследствие на разузнавателни доклади от дирекцията за финансово разузнаване

⁹³ Разглежданите законодателни изменения се припокриват до голяма степен с тези, които вече са обсъдени по-горе във връзка с показатели 2 и 3, включително в отговор на независимия анализ на прокуратурата и анализа на последващите действия във връзка с делата в Европейския съд за правата на човека.

⁹⁴ Това се отнася и до отношенията между прокуратурите и съдилищата.

пространство. При зачитане на презумпцията за невиновност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният касационен съд и Министерството на правосъдието следва да докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.

Важна стъпка по отношение на натрупването на разследвания по твърдения за корупция на високо равнище е да се гарантират публичната отчетност и прозрачност на тези разследвания и свързаните съдебни производства. Настоящата препоръка има за цел да улесни публичния достъп до информация по делата и съдебните производства за корупция при пълно зачитане на основните права.

В доклада от ноември 2017 г. вече бе отбелязано създаването във Върховния касационен съд на публично достъпен уебсайт за представяне на информация относно текущите съдебни производства въз основа на докладите от различните апелативни съдебни райони. В доклада бяха отбелязани и вече съществуващите отчетни механизми под формата на годишни доклади и редовни връзки с медиите. Също така Националният съвет по антикорупционни политики е публикувал на своя уебсайт обобщена информация, събрана от прокуратурата и съдилищата. Неотдавна съветът започна разработването на по-подробни стандарти за представянето на тази информация и проучва възможността за установяване на по-цялостен механизъм за докладване въз основа на автоматичното извличане на информация от единната информационна система за наказателните дела.⁹⁵ В крайна сметка целта е да се представи на едно и също място информация относно цялата верига от наказателното преследване до съдебните процедури и прилагането.

Българските органи докладват, че са в ход редица мащабни разследвания, като няколко дела срещу бивши високопоставени длъжностни лица са навлезли в съдебна фаза. При ограничен брой дела се е стигнало до окончателни съдебни присъди.⁹⁶ В публичното пространство наскоро се появи информация за разследване на знакови случаи на корупция.⁹⁷

Показател 5: да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.

Препоръка 13: да се осъществява външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

През ноември 2017 г. българските органи започнаха със съдействието на Световната банка преглед на системата за обществени поръчки⁹⁸. Проектът включва елемент на оценка на цялостния институционален капацитет на националната Агенция по обществени поръчки, като се обръща особено внимание на функциите на агенцията, свързани с предварителни проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Този проект, който включва и по-широка оценка на цялата система, се очаква да приключи в началото на 2019 г. и да доведе до конкретни препоръки за последващи действия на българските органи. Сериозните рискове от

⁹⁵ В очакване на проучване на техническата осъществимост на разработването на такъв механизъм по този въпрос все още предстои вземането на решение за продължаване на работата.

⁹⁶ Прокуратурата съобщава за значителен брой високопоставени длъжностни лица, обвинени в корупционни престъпления през първата половина на 2018 г., включително един министър, двама заместник-министри и няколко кметове. Обвинени в съда са един член на парламента, трима министри, двама заместник-министри и няколко кметове. Също така неотдавна известен брой дела са приключили с осъдителни присъди, включително шест дела срещу кметове.

⁹⁷ Сред тях е и организирана измама в значителни размери с участието на държавни служители при предоставянето на българско гражданство на чужденци срещу плащане на подкупи.

⁹⁸ Проектът е финансиран от Европейския социален фонд (оперативна програма „Добро управление“).

корупция в областта на обществените поръчки продължават да бъдат загриженост по отношение на България.⁹⁹

Препоръка 14: да бъдат въведени основани на риска мерки за противодействие на корупцията по ниските етажи на властта във високорискови сектори в рамките на държавната администрация, като се черпи вдъхновение от постиженията в Министерството на вътрешните работи. Следва да бъдат продължени усилията в Министерството на вътрешните работи.

Както бе отбелязано в доклада от ноември 2017 г., секторните планове за противодействие на корупцията бяха подложени на общо преразглеждане през есента на 2017 г. с цел да се оцени ефективността им и да се набележат начини за подобряване на общата система. Въз основа на този преглед през ранната пролет на 2018 г. Националният съвет по антикорупционни политики прие набор от всеобхватни насоки за тези планове. В насоките бе очертана приетата рамка за изпълнението на тези планове в регулярен цикъл, включващ приемането на плана от съответния министър в началото на годината и редовни доклади за неговото изпълнение. Плановете се изготвят и прилагат в рамките на всяко министерство под надзора на работни групи, председателствани от заместник-министър и съставени от началниците на вътрешните инспекторати и специализираните отдели, заедно с високопоставени длъжностни лица по правните въпроси, обществените поръчки и общото управление.

Новите секторни планове за противодействие на корупцията бяха завършени съгласно новите насоки от всички министерства през март 2018 г. и бяха изпратени на Националния съвет по антикорупционни политики, който отговаря за цялостната координация и оценка на напредъка.¹⁰⁰ Плановете обхващат широк набор от рискови области, като управлението на публични средства, обществените поръчки, предоставянето на административни услуги, концесиите, предоставянето на лицензи и разрешения, регистрационните режими и т.н., и следва да предвиждат мерки за отстраняването на всякакви рискове, идентифицирани в съответните области. Взетите вече конкретни мерки наблягат силно върху обучението на служителите, особено на тези на ръководни длъжности и в потенциалните рискови области. В допълнение в различни сектори са взети редица организационни мерки, като ротация на служителите¹⁰¹, въвеждане на електронни услуги, разпространение на информация до служителите и частни партньори с цел да се улесни спазването на правилата, както и механизми за събиране на обратна информация от заинтересованите страни.¹⁰²

Особено внимание продължава да бъде отделяно на предотвратяването на корупцията в рамките на Министерството на вътрешните работи и по границите. Въведените вече мерки включват ротация на персонала на чувствителни длъжности, видеонаблюдение¹⁰³ и разширено

⁹⁹ По повод неотдавнашните разкрития на разследващи журналисти относно евентуални мащабни измами, предмет на които са обществени поръчки във финансирани от ЕС програми, понастоящем се водят разследвания от правоприлагащите органи.

¹⁰⁰ Освен това, в съответствие с новия закон, приет в началото на 2018 г., се очаква новата агенция за борба с корупцията да играе роля, що се отнася до анализирането на съществуващите мерки за борба с корупцията и предлагането на евентуални подобрения.

¹⁰¹ Например митническата агенция прилага широкообхватна система на ротация на случаен принцип на служителите с цел предотвратяване на възможностите за развитие на корупционни практики на местно равнище.

¹⁰² Друг пример е създаденият от Националната агенция за приходите координационен съвет със сдружения на работодателите и други частни заинтересовани страни с цел обсъждане на предизвикателствата, свързани със спазването на данъчното законодателство, което обхваща и въпроса как да се преодолеят евентуални корупционни рискове.

¹⁰³ Видеокамери са монтирани на колите на КАТ и на полицейските коли, както и на граничните контролно-пропускателни пунктове.

използване на електронни услуги¹⁰⁴. Планирано е през следващите месеци да бъде въведена нова система на проверки за почтеност за служителите на Министерството на вътрешните работи.¹⁰⁵ Освен това в процес на създаване е специален отдел, който да се занимава с декларациите за конфликт на интереси и за имуществено състояние, като и се проучват варианти за електронната обработка на декларациите.¹⁰⁶ В мерките, въведени от Министерството на вътрешните работи, а също и от митническите органи, насочени конкретно срещу корупцията по границите, се включват също и мобилни проверки след преминаването на границата, както и информационни листовки и номера за спешни повиквания на обществеността при нередности.¹⁰⁷

Препоръка 15: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията за оставащата част от периода на изпълнение на стратегията.

В доклада от ноември 2017 г. се посочва продължаването на дейността на Националния съвет по антикорупционни политики, който отговаря за цялостната координация и оценка на напредъка в рамките на националната стратегия за борба с корупцията. През 2018 г. съставът на съвета бе разширен, така че да включва заместник-председателите на върховните съдилища, както и заместник-председателя на новия орган за борба с корупцията. Освен това гражданският съвет бе увеличен от 9 на 11 членове, като в допълнение към организациите от общ характер на гражданското общество се дава възможност за участие на стопански асоциации. Същевременно бяха приети правила за по-прозрачен избор на представители на гражданското общество въз основа на редовна ротация на членовете.

Съветът продължава да приема годишни доклади за напредъка в изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията от 2015 г. и да извършва мониторинг на изпълнението на мерките за борба с корупцията в рамките на публичната администрация.¹⁰⁸

Показател 6: да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания в тези области.

Препоръка 16: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за организирана престъпност на високо равнище, за които вече има информация в общественото пространство. При зачитане на презумпцията за невинност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният

¹⁰⁴ Министерството на вътрешните работи предоставя 37 процента от своите услуги по електронен път и има цел достигането на 50 процента в това отношение. Това обхваща например електронното управление на глоби.

¹⁰⁵ Този проект се основава по-специално на споделен опит на сродни институции в Обединеното кралство.

¹⁰⁶ В Министерството на вътрешните работи изискването всички служители да представят декларации относно личните си интереси и имуществено състояние ще обхваща близо 40 000 души и за да бъде системата ефективна, ще се изисква електронна обработка, като това ще позволи на инспекторите да се съсредоточат върху проблемните случаи. За да събере идеи в тази област, министерството проучва опита в други държави членки.

¹⁰⁷ Органите признават трайното предизвикателство в тази област, но считат, че мащабът на проблема е спаднал в сравнение с 2015 г., когато е бил най-значим. Въведени са многоезични екипи и се цели да се реагира на сигналите в рамките на 24 часа, също и с участието на прокуратурата, когато е необходимо. Изглежда едно от предизвикателствата в това отношение е било свързано с факта, че много нередности са докладвани едва след като жертвите — често преминаващи транзитно през България — са се завърнали в държавата си на пребиваване. Това отлагане затруднява ефективната реакция.

¹⁰⁸ Вж. също препоръка 14 по-горе.

касационен съд и Министерството на правосъдието следва да докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.

Мерките, предприети от България за разработване на система за систематично отчитане на напредъка по делата за корупция по високите етажи на властта, посочено в препоръка 12 по-горе, обхващат също докладване по делата за организирана престъпност. Прилагането на тази препоръка е следователно на етап, подобен на описаното по-горе.

В доклада от януари 2017 г. се признава общата промяна в цялостната картина на престъпността през десетте години до 2017 г.¹⁰⁹, както и способността на специализирания съд и прокуратурата, създадени през 2012 г., да дадат началото на резултати под формата на окончателни осъдителни присъди по дела за тежка организирана престъпност. Органите съобщават, че институциите продължават да консолидират своите резултати в тази област.¹¹⁰

Препоръка 17: *да се приемат необходимите изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество и да се гарантира, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество ще продължи да работи независимо и ефективно.*

Както бе отбелязано в доклада от ноември 2017 г., съответните законодателни изменения са направени. Междувременно през януари 2018 г. бе приета нова цялостна реформа на законодателната рамка за борба с корупцията в България, която включва вече съществуващото законодателство в областта на конфискацията на активи от престъпна дейност и интегрира бившата комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество в нова единна агенция за борба с корупцията.

По отношение на конфискацията на активи от престъпна дейност новият закон запазва основните характеристики на предходната правна уредба¹¹¹, а администрацията на бившата комисия е ефективно включена в новата агенция по начин, който, изглежда, гарантира приемствеността в нейните функции. Засега данните за 2018 г. не сочат никакви неблагоприятни последици за съответните производства и българските органи не са докладвали за затруднения, свързани с въвеждането на новата правна или институционална рамка.

¹⁰⁹ По редица причини българската икономика и обществото остават уязвими на проникване от страна на елементи на организираната престъпност, но е налице явно подобрение в сравнение с положението от средата на първото десетилетие след 2000 г., по-специално по отношение на равнището на открито насилие, свързано с организирани престъпни групи.

¹¹⁰ През първата половина на 2018 г. специализираната прокуратура е постигнала 104 присъди по дела, свързани с организираната престъпност, и е стартирала 100 нови досъдебни производства. За цялата 2017 г. тези стойности са 261 присъди и 162 новообразуваните досъдебни производства

¹¹¹ Комисията изпрати на 8 ноември 2018 г. мотивирано становище до България поради непълно докладване на националните мерки, предприети за транспониране на Директива 2014/42/ЕС. България трябваше да е транспонирала директивата до 4 октомври 2016 г.