



Брюксел, 15.11.2017г.
SWD(2017) 700 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

БЪЛГАРИЯ: Технически доклад

придружаващ

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

{COM(2017) 750 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 инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.

Показател 5: Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно 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 могат да бъдат намерени на адрес: https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg.

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия технически доклад се представя 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 25 януари 2017 г. Тази информация е събрана от различни източници. На първо място, Комисията си сътрудничи тясно с българското правителство и ключови съдебни и държавни органи по въпроси, свързани с МСП, като те предоставиха информация относно напредъка в подробни и конкретни доклади, както и в рамките на проведени срещи². Службите на Комисията също така непрестанно следят събитията чрез постоянно присъствие в София³. Контактите на Комисията с българската администрация 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, както и с професионални сдружения на съдиите и прокурорите и с представители на други държави — членки на ЕС, в България.

През годините България се ползва също от двустранна помощ от държави — членки на ЕС. През 2016 г. например няколко държави членки предоставиха експерти за проект, ръководен от Европейската служба за подкрепа на структурните реформи (СПСР), за извършването на независим анализ на прокуратурата на България. Тази подкрепа е в допълнение към приноса от фондовете на ЕС. В рамките на настоящия програмен период от Оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд бяха разпределени близо 30 милиона евро за отделна приоритетна ос за съдебната реформа в България⁴. Продължава да е на разположение и подкрепа от СПСР за осъществяването на реформи в България, включително в сектора на правосъдието⁵.

Комисията също така се опира на различни проучвания и доклади, предоставени от международни институции и други независими наблюдатели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията. Откакто бяха изготвени показателите по МСП, в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека⁶, международните стандарти и най-добри практики и сравнителната информация относно националните правосъдни системи в ЕС⁷ са настъпили важни промени, които спомагат и за получаването на обективен и съпоставим критерий за развитието на българската съдебна система и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Макар настоящият доклад да се опира на информацията от това множество различни източници, за неговото съдържание отговарят службите на Комисията.

В Решението на Комисията от 2006 г., залагащо основата за МСП, бяха определени шест показателя за България. Тези показатели никога не са били променени. Въпреки че шестте показателя бяха изработени в определен контекст и тяхната конкретна формулировка отразява специфичното положение към тогавашния момент, основните въпроси, за които се отнасят те, продължиха да бъдат актуални през следващите години.

Първите три показателя се отнасят до реформата на съдебната система, включително конституционната уредба за гарантиране на независимостта на съдебната власт (показател 1),

² Службите на Комисията проведоха в България мисии за установяване на фактите през юни и септември 2017 г.

³ Комисията има съветник по въпросите на МСП, който е установен в представителството на Комисията в София.

⁴ В процес на изпълнение са 28 проекта, финансирани от Оперативна програма „Добро управление“, които обхващат една трета от наличните средства. Сред бенефициерите са Висшият съдебен съвет, Министерството на правосъдието, прокуратурата, Националният институт на правосъдието, Инспекторатът към ВСС, Националното бюро за правна помощ и неправителствени организации. Повечето от проектите са на ранен етап от изпълнението.

⁵ Финансиране за Министерството на вътрешните работи е налично освен това по линия на Фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция.

⁶ Европейски съд по правата на човека.

⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/>.

съответното законодателство (показател 2), както и необходимостта от подобряване на ежедневното функциониране на съдебната система (показател 3). Следващите два показателя се отнасят до борбата с корупцията — както корупцията по високите етажи на властта (показател 4), така и корупцията в по-общ план, включително на местно равнище и по границите (показател 5). Последният показател се отнася до мерките за борба с организираната престъпност (показател 6).

В последния доклад по МСП на Комисията от 25 януари 2017 г. беше представена всеобхватна оценка на напредъка, постигнат за десет години в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност в рамките на МСП. В януарския доклад тази по-дългосрочна перспектива бе използвана, за да се определят оставащите ключови стъпки, необходими за постигане на целите на МСП. В него също така бе определен ясно пътят към приключването на процеса по МСП. След осъществяване на действията, набелязани за всеки показател, ще се счита, че съответният показател временно е изпълнен. Когато това бъде направено за всички показатели, действието на МСП ще бъде прекратено, освен ако определени промени доведат до ясно обратно развитие в хода на напредъка⁸. Ето защо настоящият технически доклад ще се съсредоточи върху напредъка, постигнат от българските органи във връзка с всяка от оставащите ключови стъпки, общо 17 на брой, които бяха набелязани в доклада от януари. 17-те препоръки от януарския доклад са изложени по-долу под съответните показатели, като под всяка от тях се представя резюме на постигнатия от януари 2017 г. насам напредък.

„В докладите на Комисията по МСП от 2015 г. и 2016 г. бе възможно да се потвърдят важните стъпки, предприети от българските органи с цел реформата да бъде върната на дневен ред. През 2016 г. България постигна допълнителен значителен напредък при изпълнението на стратегията за съдебна реформа, а същевременно националната стратегия за борба с корупцията все още е в ранна фаза на изпълнение. В по-общ план през последните десет години цялостният напредък не беше толкова бърз, колкото се очакваше, и продължават да съществуват редица значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни. Новото правителство ще трябва да доведе реформата до сигурни необратими резултати.“

Източник: Доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, приет на 25 януари 2017 г.⁹

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 е ключовата институция, която управлява съдебната власт в България, в това число разпределянето на ресурси и назначаването на ръководителите на съдилищата и прокуратурите. Ето защо функционирането на тази институция е от ключово значение за балансираното развитие и професионално управление на съдебната власт. В доклада по МСП от януари беше отбелязано, че скандалите и вътрешните борби през изминалите години са подхранили съмненията за наличие на външно влияние и са подкопали доверието на обществеността в съдебната власт¹⁰. В тази връзка в доклада беше посочено, че важно изпитание за 2017 г. ще бъде изборът на новите членове на ВСС, който трябваше да се проведе

⁸ COM(2017) 43 final, стр. 3.

⁹ COM(2017) 43 final, стр. 13.

¹⁰ COM(2017) 43 final, стр. 8. Докладът отбеляза също, че напрежението между членовете на Съвета на фона на твърденията за липса на обективност при вземането на ключови решения продължава да буди безпокойство (пак там, стр. 5).

тази година и за двете групи от членовете му: тези, които се избират от магистратите (съдебната квота), и тези, които се избират от Народното събрание (парламентарната квота).

Изтъкна се по-специално, че ще бъде важно тези избори да бъдат проведени по открит и прозрачен начин след сериозен дебат относно качествата на съответните кандидати, както и да се вижда, че са проведени по такъв начин. В сравнение с избора на предишния ВСС през 2012 г. основната правна уредба на процедурата се е развила значително в резултат на конституционни и последващи законодателни изменения, приети през 2015 г. и 2016 г. Ключово подобрене при новите процедури е, че 11-те членове от съдебната квота следваше да бъдат избрани пряко от съдиите и прокурорите на принципа „един магистрат — един глас“. ¹¹ Също съгласно новите правила, въведени през 2015 г., за избора на 11-те членове от парламентарната квота се изисква подкрепата на мнозинство от 2/3 в Народното събрание, което отразява отпразнената към онзи момент препоръка на Венецианската комисия ¹².

Изборите за съдебната квота приключиха до юни и по мнение на преобладаващата част от партньорите крайният резултат от тях представлява справедлив резултат, който отразява предпочитанията на магистратурата като цяло ¹³.

Изборът на парламентарната квота в Народното събрание от своя страна приключи на 20 септември, като успешните кандидати бяха избрани с голямо мнозинство от народните представители, включително такива от основните опозиционни партии. 18 кандидати бяха предложени преди крайния срок през юни, което даде възможност за значителен период на обществен дебат относно съответните качества на кандидатите. Въпреки това обаче изборът беше критикуван от представители на гражданското общество и от някои съдии с аргумента, че създава впечатлението, че резултатите са предопределени с предварителни договорки между основните политически партии и не отразяват едно открито разглеждане на съответните качества на кандидатите. По-специално, проведеното преди избора публично изслушване в Комисията по правни въпроси бе обект на критика за това, че не е предоставило достатъчно време за обсъждане и че не са били повдигнати критични въпроси, поставени от заинтересованите страни от гражданското общество ¹⁴. Фактът, че окончателното разпределение на длъжностите между кандидатите, подкрепяни от групите на основните партии, до голяма степен беше прогнозирано преди вота, беше изтъкнат от някои заинтересовани страни като повод за тревога, особено като се има предвид, че дялът на избираните от Народното събрание членове в съдийската колегия остава висок: същият брой като за съдиите, избрани от техни колеги. Изразената загриженост е свързана с голямото разнообразие от решения, попадащи в рамките на правомощията на ВСС, в това число решенията относно кариерното развитие на съдиите ¹⁵.

¹¹ В доклада по МСП от януари 2014 г. Комисията изрази съжаление, че изборът на съдебната квота през 2012 г. е пострадал от решението да не се позволи пряк избор на кандидатите от всички магистрати — СОМ(2014) 36 final, стр. 3.

¹² 25-членният състав на ВСС се формира като от всяка квота се избират по шестима членове на съдийската колегия и петима членове на прокурорската колегия и към тях се добавят тримата членове по право (председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и главният прокурор). Изискването за мнозинство от 2/3 за парламентарната квота беше въведено по препоръка на Венецианската комисия с цел да се сведе до минимум рискът от политизиране, като не се позволи назначаване на цялата парламентарна квота с много малко мнозинство в Народното събрание.

¹³ Наличието на система за електронно гласуване даде възможност за много високо участие.

¹⁴ Въпреки това са били получени въпроси от гражданското общество и до тях е бил предоставен обществен достъп на уебсайта на Народното събрание, както се изисква от закона.

¹⁵ През годините тази загриженост е отразявана и в анализите на органи на Съвета на Европа, като Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO), в които се изтъква значителната квота за политически назначения в българския съдебен съвет. Неотдавна въпросът за риска от неправомерно политическо влияние беше повдигнат от GRECO в нейния доклад за изпълнението за България в рамките на четвъртия кръг на оценка, който беше приет през юни 2017 г. (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>). Освен това в неотдавнашно становище относно България Венецианската комисия изразява отново своята

Партньори отбелязаха като положителна промяна присъствието на редица изтъкнати висши магистрати сред новите членове както от квотата на съдебната власт, така и от парламентарна квота, което би могло да има положителен ефект от гледна точка на установяването на професионална атмосфера във ВСС. Новите членове положиха клетва за встъпване в длъжност на 3 октомври. Постигането на трайни резултати при вземането на безпристрастни и професионални решения в ключови области през идните месеци ще бъде важен индикатор за способността на Съвета да изгради репутация.

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.

Една от основните функции на ВСС е да назначава ръководителите на съдилищата и прокуратурите. ВСС също така предлага назначенията на трите най-висши длъжности в българската съдебна власт — председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор¹⁶. Както бе посочено в доклада от януари, извършването на тези назначения въз основа на качествата на кандидатите и по прозрачен начин е съществен тест за способността на ВСС да функционира като професионална и независима институция, която може да се ползва с доверието на магистратите и на обществото като цяло. Ето защо това ще бъде важна област, в която ще е възможно да се направи оценка на подхода на новия съвет. Както беше подчертано в предишни доклади, решенията на предишния съвет в тази и в други области често бяха обект на полемика¹⁷. През последната година от мандата на предишния ВСС атмосферата на поляризация продължи да се отразява на работата на ВСС¹⁸.

В цитираната по-горе препоръка се посочва конкретно изборът на нов председател на Върховния административен съд — едно от основните назначения, които следваше да се извършат в съдебната власт през 2017 г.¹⁹ Процедурата стартира през юли, а гласуването се проведе на заседание на пленума на предишния ВСС на 11 септември, като изборът беше между двама кандидати, и двамата с опит в самия Върховен административен съд. Гласуването във ВСС беше предшествано от изслушване от общото събрание на съдиите от Върховния административен съд в съответствие с новите правила, въведени в Закона за съдебната власт през 2016 г. с цел да се засили участието на общите събрания на съдилищата в назначаването на тяхното ръководство. В резултат от изслушването бе изготвена препоръка в подкрепа на един от кандидатите, който също така беше подкрепен от напускащото ръководство²⁰ и в крайна сметка бе и кандидатът, избран от пленума на ВСС. След гласуването на ВСС обаче е необходимо предложеният кандидат да бъде назначен от президента на Република България, който даде да се разбере, че счита за по-уместно изборът да се извърши от новия встъпващ в длъжност състав на ВСС, вместо от този, чийто мандат изтича. В новинарски медии бяха отразени критики към решението на ВСС и от други страни, с призови към президента да отхвърли предложението²¹. На 4 октомври президентът реши да поиска потвърждение на номинацията от новия състав на ВСС. На 19 октомври новият

загриженост относно рисковете за независимостта на съдиите в рамките на ВСС и отправя редица препоръки в тази връзка. Становището на Венецианската комисия се съсредоточава по-конкретно върху ролята на прокурорите във ВСС и върху факта, че съдиите, избирани от своите колеги, са малцинство. Вж. Венецианската комисия, „Bulgaria: Opinion on the Judicial System Act“ („България: становище относно Закона за съдебната власт“), прието на 112-ото пленарно заседание на 6—7 октомври 2017 г. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e).

¹⁶ Самите назначения се извършват от президента на Република България.

¹⁷ Вж. напр. COM(2017) 43, стр. 4 и COM(2016) 40 final, стр. 4.

¹⁸ Както вече бе посочено, напрежението бе най-видимо в съдийската колегия (вж. работния документ на службите на Комисията SWD (2017) 24 final, стр. 8).

¹⁹ Мандатът на досегашния председател изтича през втората половина на ноември.

²⁰ Процедурата обаче не е давала възможност за тайно гласуване.

²¹ Наред с други въпроси, критиките бяха насочени срещу факта, че предишният ВСС съзнателно е избрал да изтегли решението напред във времето, въпреки че новият състав на ВСС би разполагал с достатъчно време, за да номинира кандидат преди края на мандата на действащия председател.

ВСС потвърди кандидата с голямо мнозинство (20 гласа „за“) и новият председател се очаква официално да поеме функциите си на 22 ноември.²²

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 отправяне на искане за външна помощ, например от СПСР и/или Съвета на Европа.

В предишните доклади по МСП беше отчетен положителният принос на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) през годините. Въпреки това областта на етиката и дисциплинарните производства е тема, която от дълго време е предмет на полемика, и се характеризира с неясни практики в рамките на ВСС. С конституционните изменения от 2015 г. на Инспектората бяха предоставени допълнителни правомощия в областта на етиката, като той вече отговоря за проверката на декларациите за имущество и интереси, както и за проверката на случаи, при които е била поставена под въпрос почтеността на магистрати²³. Съгласно новите правила функциите на Инспектората бяха подсилени и що се отнася до дисциплинарните производства. Преди измененията дисциплинарно производство можеше да се образува по предложение на петима членове на ВСС, докато според новите правила тази компетентност е предоставена на Инспектората, заедно със съответните административни ръководители на съответните съдебни органи и министъра на правосъдието. Макар че в крайна сметка все още ВСС е този, който решава изхода от дисциплинарните производства, така бе въведено по-ясно разделение на правомощията между различните участващи институции.²⁴ Подробни правила и процедури за упражняване от страна на Инспектората на новите му правомощия бяха включени в Закона за съдебната власт през 2016 г. и влязоха в сила през януари 2017 г. В резултат на тези промени на Инспектората беше отредена много по-централна роля по отношение на всички дисциплинарни въпроси, засягащи магистратите, отколкото в миналото.

Предвид факта, че са засегнати много чувствителни въпроси, в доклада от януари на България бе препоръчано да обмисли възможността за отправяне на искане за външна помощ с оглед на подобряването на практическото функциониране на новата институционална организация в областта на почтеността, включително отскоро подсилените функции на ИВСС. Българското правителство впоследствие изрази интерес да получи подкрепа от СПСР във връзка с Инспектората. По инициатива на Комисията за мониторинг на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) в България също така бе проведена мисия на Венецианската комисия, за да се направи оценка на неотдавнашните реформи в българската съдебна система след конституционните изменения от 2015 г. и последвалите законодателни изменения, включително на новите функции на Инспектората. В изготвеното становище, прието в началото на октомври 2017 г., са изложени редица съображения по отношение на състава и функциите на Инспектората²⁵.

Междувременно Инспекторатът пое новите си функции, като получи и публикува декларациите за имущество и интереси за над четирите хиляди магистрати, за които се отнасят новите правила. Бяха образувани производства срещу магистрати, които не са подали декларациите си. Подписани бяха административни договорености със съответните институции за обмен на релевантна информация. На Инспектората бяха предоставени допълнителни ресурси, включително технически персонал, с цел извършване на анализ за конфликт на интереси и анализ на личното имущество на магистратите. Съгласно получените данни проверките на първите подадени декларации са започнали, макар и темповете на изпълнение да са забавени по

²² Президентът подписа указ за назначението на 23 октомври.

²³ Инспекторатът може да започне такива проверки по сигнали, подадени от обществеността, както и въз основа на съобщения в медиите.

²⁴ Решенията на ВСС освен това подлежат на обжалване пред Върховния административен съд.

²⁵ В становището на Венецианската комисия се отправят конкретни препоръки относно процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на инспекторите, относно разделянето на правомощията спрямо тези на ВСС, както и относно необходимостта от допълнително разясняване на правилата за извършването от Инспектората проверки и дисциплинарните производства. Вж. Венецианската комисия, пак там.

различни причини от технически характер. По-специално се е наложило да се набави нов софтуер, тъй като съществуващата система, използвана от Сметната палата на Република България за лица на други публични длъжности, не е подходяща за декларациите, които следва да се подават от магистратите съгласно новите правила²⁶. В хода на работата бяха установени и някои недостатъци в новите правила, вследствие на което Инспекторатът предложи изменения в Закона за съдебната власт по ограничен брой елементи, например за улесняване на достъпа до информация за банкови сметки при извършваните от него проверки²⁷.

Инспекторатът е получил редица сигнали за магистрати, но повечето от тях не са довели до разследвания. Според Инспектората това се дължи най-вече на непълна информация. Поради това изглежда, че системата за приемане на сигнали към момента не е напълно ефективна. Въз основа на обичайните си проверки на различните съдебни органи, Инспекторатът продължава да отнася случаи до ВСС за предприемане на последващи дисциплинарни действия. Предишният ВСС въведе практиката на провеждане на редовни срещи с Инспектората с цел да се обсъди подходът, възприет по такива случаи. Предстои да се види как ще се развива взаимодействието между двете институции при новия състав на ВСС.

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 януарския доклад бяха отбелязани предизвикателствата, пред които продължават да се изправят българските съдебни органи във връзка с осигуряването на ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност съгласно действащия Наказателен кодекс и действащите процедури. Тези дългогодишни предизвикателства продължават да съществуват въпреки многократните усилия за модернизиране на нормативната уредба през годините. В началото на есента на 2016 г. Министерството на правосъдието, с подкрепата на прокуратурата и други части на съдебната власт, изготви пакет от изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, имащ за цел отстраняването на някои от тези проблеми. Поради последващите политически събития по тези изменения не бе отбелязан напредък през 2016 г. През юни 2017 г. обаче новото правителство внесе проект на изменения в Народното събрание, което бързо ги прие. Посочените изменения бяха обнародвани на 4 август и влязоха в сила на 5 ноември. Целта на пакета е да се ускорят процедурите и да се повиши ефикасността на правосъдието, като по-специално се ограничи възможността в по-напредналите фази на производството съдилищата да връщат дела на прокуратурата за процесуални нарушения²⁸. Друга важна промяна е прехвърлянето на

²⁶ Съгласно получените данни набавянето на нов софтуер е в ход, като са предоставени средства по Оперативна програма „Добро управление“ на Европейския социален фонд.

²⁷ Освен това законодателството изглежда не предвижда административна отговорност за магистратите, напуснали службата си, съгласно новите правила. Следователно, въпреки че от тях се изисква да продължат да подават декларации в края на кариерата си, може да възникне проблем при последващите дисциплинарни действия във връзка с неподаването на такива декларации. (Източник: среща с ИВСС, декември 2017 г.)

²⁸ Това се постига чрез въвеждането на нов етап в наказателното производство — разпоредително заседание, на което трябва да се вземе решение дали са допуснати процесуални нарушения в досъдебното производство. След това заседание съдът вече няма да може да връща делото на основание такива нарушения. Новите разпоредби са съсредоточени върху общи процесуални нарушения, като например неуведомяване на обвиняемия за какво престъпление е привлечен в това качество или за правото му да не се самоуличава. Разпоредителното заседание не разглежда грешки,

компетентността по делата за редица тежки престъпления с потенциален или пряк елемент на корупция, извършени от високопоставени длъжностни лица, в това число от народни представители, министри и магистрати, към специализирания съд и специализираната прокуратура за организираната престъпност. В пакета се съдържаха и редица други изменения, имащи за цел да се осигури по-добро изпълнение на наказанията, да се съкратят сроковете и да се даде възможност за повече гъвкавост по отношение на продължителността на досъдебното разследване по сложни дела²⁹.

Представители на гражданското общество и работещи в съдебната власт изразиха загриженост във връзка с много бързото приемане на пакета, изтъквайки по-конкретно, че то не е дало възможност за подходящ дебат и разглеждане на евентуалните последици от измененията³⁰. Така например ускоряването на процедурите и новите ограничения върху способността на съдилищата да връщат дела на прокуратурата бяха подложени на критика от някои работещи в съдебната система с аргумента, че изискването за идентифициране на всички процесуални нарушения в рамките на разпоредителното заседание може да е нереалистично и следователно да доведе до неоправдано постановяване на оправдателни присъди. Същевременно други изразиха опасения, че с разпоредбите могат потенциално да бъдат нарушени правата на обвиняемите³¹. Освен това някои заинтересовани страни поставиха под въпрос и прехвърлянето към специализирани органи на компетентността по наказателните дела, засягащи високопоставени длъжностни лица — както от гледна точка на логиката, която би била да се осигури по-голяма специализация по такива дела (в момента разглеждани предимно от Софийския градски съд), така и по причини от по-формален характер³².

В по-общ план изглежда широко се признава, че ползите от измененията ще зависят в значителна степен от начина на прилагането им в практиката, като това включва съпътстващите мерки от организационен характер. Ето защо изглежда, че ще са необходими решителни последващи действия от гледна точка на обучението и други мерки за осигуряване на правилното прилагане на новата система от всички засегнати институции. В доклада по МСП от януари беше отбелязано, че прехвърлянето на допълнителна компетентност към специализирания съд и специализираната прокуратура към него трябва да бъде внимателно подготвено и да бъде придружено от подходящ анализ на нуждите от ресурси и на възможните правни последици от промените³³. Тези въпроси изглежда не са били надлежно взети под внимание и сега са още по-належащи предвид краткия срок, предвиден за влизането в сила на новите разпоредби³⁴.

свързани с допустимостта, събирането, проверката или оценката на доказателства (вж. изменения Наказателно-процесуален кодекс, чл. 248 и чл. 249).

²⁹ Така например чрез въвеждането на независима преценка от съда беше смекчена действаща разпоредба, позволяваща на обвиняемите по дела за тежки престъпления след изтичане на две години от досъдебното производство да направят искане за пращане на делото им в съда или сваляне на обвиненията. Същевременно подобни правила бяха разширени, така че да обхващат съответните съдебни производства (вж. изменения Наказателно-процесуален кодекс, чл. 368—369).

³⁰ През 2016 г. предишното правителство създаде специален консултативен съвет за съдебната реформа, който бе използван, за да се гарантира тясното участие на съответните заинтересовани страни в подготвянето на мащабна реформа на Закона за съдебната власт. Този подход, който беше изтъкнат в доклада по МСП от януари, изглежда не е приложен по същия начин в този случай.

³¹ Някои наблюдатели изтъкнаха, че на това основание може да има проблеми във връзка с конституционността.

³² Някои заинтересовани страни поставиха под въпрос правния подход, възприет при определянето на компетентността в такива случаи, като евентуално повдигащ въпроси, свързани с конституционността. Тези опасения обаче бяха отхвърлени от прокуратурата и Министерството на правосъдието.

³³ COM(2017) 43 final, стр. 13.

³⁴ В началото на октомври в Народното събрание е бил внесен проект за изменение на Закона за съдебната власт, чиято цел изглежда е да се улесни командироването на служители в специализираните съд и прокуратура. Представители на гражданското общество са изразили загриженост относно факта, че тези предложения са внесени директно от народни представители без предварителна консултация или дебат и създават впечатлението, че се правят стъпки назад по ключови елементи на реформата от 2016 г. Предложените изменения биха дали възможност за продължаване на командироването за по-дълги периоди

Измененият Наказателно-процесуален кодекс бе придружен от конкретни изменения в Закона за съдебната власт, с които се предвижда нова възможност за отстраняване от длъжност на съдии. Измененията предвиждат, че това следва да е възможно веднага щом прокуратурата започне наказателно разследване срещу съдия, като изглежда не се оставя никаква възможност на ВСС да вземе решение въз основа на цялостна преценка във всеки отделен случай и няма възможност за обжалване по съдебен път от страна на съдиите. Тези изменения получиха много негативен отзвук сред съдиите и представителите на гражданското общество. Според тях е налице риск съдии произволно да бъдат отстранявани от дела (като се има предвид, че действащите правила вече съдържат разпоредби за отстраняване от длъжност за злоупотреба със служебно положение) и те считат, че новите разпоредби представляват заплаха за независимостта на съдиите и върховенството на закона³⁵. Новите правила за отстраняване на съдии в контекста на наказателно разследване бяха повдигнати като въпрос, будещ безпокойство, и в неотдавнашно становище на Венецианската комисия относно България³⁶, което стана повод правителството да предприеме действия по въпроса³⁷.

При работата, извършена в рамките на стратегията за продължаване на съдебната реформа³⁸, са били открити допълнителни възможности за евентуални подобрения в наказателните производства. Това е довело до създаването на работна група към Министерството на правосъдието, която да анализира различните аспекти и евентуално да установи необходимостта от допълнителни изменения на законодателството. Обхванатите области включват предварителните проверки, извършвани от следователите преди официалното досъдебно разследване, разрешаването на използването на специални разузнавателни средства, ролята на свидетелите в досъдебните разследвания, статуса на докладите на дирекция „Финансово разузнаване“³⁹ в наказателното производство, както и евентуалната необходимост от предоставяне на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) на правомощия за разследване съгласно Наказателно-процесуалния кодекс. Наред с тази работна група към Министерството на правосъдието, прокуратурата също работи за изготвянето на проект на изменения във връзка с ключови разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс, уреждащи критериите за внасяне на дела в съда и съдържанието и формата на обвинителните актове⁴⁰. Много от тези дискусии засягат същността на действащата процесуална уредба и може да се очаква, че ще изискват задълбочен анализ и консултация със заинтересованите страни, преди проектоизмененията да бъдат внесени за разглеждане в Народното събрание.

Що се отнася до Наказателния кодекс, в доклада от януари се признава, че една по-всеобхватна реформа на правната уредба ще бъде дългосрочен процес и че приоритет в по-краткосрочен план би било фокусирането върху целенасочени изменения, целящи да се подобрят разследването и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и организираната

и биха предвидили работещите в специализираните съд и прокуратура да получават възнаграждение въз основа на постигнатите резултати. Въпреки че предложенията не са на правителството, Съветът за съдебна реформа е бил свикан впоследствие от министъра на правосъдието, за да може те да бъдат обсъдени със заинтересованите страни. На този етап обаче процедурите в Народното събрание вече са били в доста напреднала фаза. Измененията са били окончателно приети на 27 октомври.

³⁵ Друго изменение в Закона за съдебната власт, прието през юли 2017 г., предизвикало широка критика от страна на магистратите, беше нововъведеното изискване за всички магистрати да декларират членството си в съсловни организации или сдружения (което явно е станало повод за значителен брой прекратявания на членство в Съюза на съдиите в България, отдавани на страх от страна на някои съдии, че членството им би могло да има негативно отражение върху тяхното кариерно развитие).

³⁶ Венецианска комисия, *op cit.*, стр. 10—11.

³⁷ По предложение на министъра на правосъдието впоследствие на 27 октомври бяха приети допълнителни изменения, за да се даде на ВСС известна възможност за преценка на основателността по делата, които не се отнасят до престъпления, свързани със служебните задължения на съответните магистрати, и да се предвиди обжалване пред Върховния административен съд.

³⁸ Както е посочена по показатели 3 и 4 по-долу.

³⁹ Българското звено за финансово разузнаване е в структурата на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

⁴⁰ Чл. 14, чл. 246 и чл. 249, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс.

престъпност. Сведенията сочат, че са набелязани редица въпроси, които са предмет на по-нататъшна работа в рамките на различни форуми, организирани от Министерството на правосъдието и прокуратурата. Тези обсъждания се отнасят до въпроси, като евентуалното разширяване на съставите на престъпленията по служба, така че те да обхващат частния сектор, и необходимостта от доказване на вредите, настъпили вследствие на престъпления по служба⁴¹. Тепърва ще се види какъв ще бъде изходът от тези обсъждания⁴². Както при горепосочените въпроси, отнасящи се до Наказателно-процесуалния кодекс, измененията на Наказателния кодекс изискват внимателна консултация и дебат, преди да бъдат окончателно приети, дори и тези изменения да засягат единствено по-ограничен брой разпоредби.

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.

Стратегията за съдебната реформа, приета от правителството на власт в края на 2014 г. и подкрепена от широко мнозинство в Народното събрание през януари 2015 г., продължава да бъде общата рамка за продължаване на процеса на съдебна реформа в България⁴³. Това бе потвърдено от новото правителство, което встъпи в длъжност през май. При все това стратегията за съдебна реформа не е просто контролен списък на планираните инициативи. За да се гарантира постигането на общите цели, заложи в стратегията, са необходими непрекъснат дебат и редовни консултации със заинтересованите страни с цел да се установи за кои елементи се изискват ново разглеждане или по-нататъшни действия, както и да се осигури по-широка ангажираност в обществото. В петата препоръка от доклада от януари се съдържа елемент, който има за цел да способства за този обществен дебат, а именно въвеждането на процес на редовна оценка и докладване по прилагането на стратегията, включително набелязването на мерките, които остава да бъдат предприети, за да се постигнат определените в стратегията цели.

В отговор на тази препоръка Министерството на правосъдието при служебното правителство публикува в началото на 2017 г. първи отчет на изпълнението, разглеждащ напредъка, постигнат през 2016 г. Организирано беше обсъждане на проекта на текста с участието на представители на институциите, участващи в изпълнението на стратегията, както и професионални и неправителствени организации. Като последващо действие новото правителство публикува втори отчет на изпълнението, обхващащ първата половина на 2017 г., който беше обсъден на консултативния форум относно прилагането на стратегията за съдебна реформа на 24 юли. Взето е решение такива отчети да продължат да се публикуват на всеки шест месеца.

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.

Разработването на стандарти за натовареност и подготвянето на всеобхватна реформа на съдебната карта бяха важни области, върху които акцентира предишният ВСС. Докладът от януари отбелязва, че тази дейност вече е достигнала фаза, в която следва да е възможно да се предприемат конкретни стъпки за мащабна реформа на базата на събрана достатъчна

⁴¹ Сред допълнителните обсъждани аспекти, които евентуално касаят Наказателния кодекс, са възможността да се използват сътрудничащи свидетели и служители под прикритие (по-специално във връзка с подкупи).

⁴² Някои изменения вече са публикувани с цел провеждане на обществена консултация.

⁴³ Версия на стратегията на английски език може да бъде намерена на следния адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570.

информация. При все това е ясно, че за да се гарантира положителен резултат от подобна реформа, е нужна широка политическа подкрепа, както и участие на всички нива на съдебната власт. Междувременно системата от стандарти за натовареност, която вече е в действие, би могла да осигури добра основа за последователна политика за преразпределяне на натоварването и ресурсите, така че да се облекчат най-натоварените съдилища.

От януари насам прокурорската колегия на ВСС принципно е одобрила модел за евентуално постепенно консолидиране на 113-те районни прокуратури в 28-те по-големи области, което би могло да се извърши независимо от по-мощната реформа на съдилищата на местно равнище⁴⁴. Въпреки това не е взето окончателно решение да се пристъпи към тази реорганизация, като въпросът е оставен за новия ВСС. Що се отнася до съдилищата, консолидирането на 113-те местни съдилища е предмет на анализ и консултации от няколко години, но тези усилия все още не са достигнали етап на предлагане на конкретна пътна карта за осъществяване на реформата⁴⁵, което вероятно отразява предпочитанието такова важно решение да се вземе от един бъдещ ВСС с подновен мандат⁴⁶.

Реформата на съдебната карта неизбежно ще бъде важен въпрос от дневния ред на новосформирания ВСС, който ще трябва да определи следващата стъпка в този процес⁴⁷. Тъй като обаче за една по-мощна реформа вероятно ще се изисква време, са необходими мерки в краткосрочен план, за да се намери решение на положението с натовареността в най-натоварените (обикновено по-големи) съдилища. Един от подходите в тази връзка се състои в осигуряването на допълнителен персонал и други ресурси за най-натоварените съдилища — подход, който вече може да се прилага по-систематично въз основа на стандартите за измерване на натовареността, разработени през мандата на предишния ВСС. Досега този процес изглежда е бил провеждан само съвсем постепенно, така че проблемите продължават да са налице. Освен това, предишният ВСС изглежда неотдавна е изказал становището — въпреки продължаващите тежки дисбаланси, за които сочи анализът на натоварването — че отпускането на допълнителни щатни бройки не е подходящото решение за проблемите на определени по-големи съдилища⁴⁸. Друг подход към въпроса за натовареността се състои в промяна на разпределението на компетентността за някои видове дела между съдилищата посредством законодателни промени. Сведенията сочат, че правителството обмисля възможността за прилагане на този подход, като анализът е съсредоточен върху възможни изменения на Гражданския процесуален кодекс. Тъй като тези различни елементи са свързани и взаимнозависими, това неизбежно ще е област, с която ВСС да се заеме проактивно и в консултация с правителството и другите заинтересовани страни⁴⁹.

⁴⁴ По-рано беше налице известна несигурност, що се отнася до възможността за отделяне на реформата на прокурорските служби от тази на съдилищата съгласно Конституцията на Република България, но в началото на 2017 г. главният прокурор отнесе въпроса до Конституционния съд, който потвърди, че такова отделяне е възможно.

⁴⁵ Очаква се проект, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“ на Европейския социален фонд, да осигури подкрепа за придвижване на процеса към следващия му етап, като това включва и въвеждането на обща информационна система за съдебната система. Сведенията обаче сочат, че проектът е бил забавен и е все още в ранна фаза на изпълнение.

⁴⁶ Подобни дискусии са водени във връзка с консолидирането на петте апелативни и трите военни съдилища, както и във връзка с нуждата от по-нататъшен анализ на системата от 28 административни съдилища, като и по тези въпроси не са взети окончателни решения.

⁴⁷ Следва също така да се отбележи, че следващите стъпки вероятно ще касаят не толкова извършването на по-нататъшен анализ, колкото съставянето на заключения и постигането на консенсус.

⁴⁸ Тази липса на последващи действия е довела до фрустрация в засегнатите съдилища и критики заради липсата на ефективен механизъм за разрешаване на установените проблеми.

⁴⁹ Съгласно българското законодателство ВСС разполага с широки правомощия по отношение на цялостното управление на съдебната система, включително за вземането на решения относно броя на съдебните райони, като последният вид решения следва да се вземат при съгласуване с министъра на правосъдието (Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 2.).

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.

Както се посочва в доклада по МСП от януари, въпросът за ролята и мястото на прокуратурата в цялостната институционална структура поражда разногласия в България, като в същото време той е от голямо значение, що се отнася до борбата с корупцията и организираната престъпност⁵⁰. В отговор на този въпрос едно от действията, предвидени в стратегията за съдебна реформа, е изготвянето на независим анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура. Такъв анализ беше извършен през 2016 г. с помощта на Службата за подкрепа на структурните реформи (СПСР) на Комисията и експерти (висши прокурори) от Германия, Испания, Нидерландия и Обединеното кралство. Изготвеният вследствие на анализа доклад от декември 2016 г.⁵¹ съдържа препоръки за подобряване на организацията на прокуратурата и на взаимодействието ѝ с другите институции, като акцентът се поставя върху въпроси като независимостта и отчетността, както и прозрачността, ефективността и ефикасността.

Като цяло българските органи приветстваха резултата от независимия анализ. Докато някои от препоръките бяха счети от властите за трудноприложими в конкретните условия в България и поради това умишлено не бяха предприети последващи действия по тях⁵², то повечето препоръки бяха счети за уместни и приети за по-нататъшно разглеждане. През юли 2017 г. Министерството на правосъдието и прокуратурата изготвиха съвместна пътна карта, включваща както организационни, така и възможни законодателни мерки в отговор на съдържащите се в доклада препоръки.

Що се отнася до законодателството, към Министерството на правосъдието са сформирани редица работни групи с цел да се обмисли възможността за изменение на различни закони. Сред тях са две работни групи, създадени с цел размисъл относно изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс. Те вече бяха споменати по-горе във връзка с показател 2. Трета работна група разглежда възможността за изменения в Закона за съдебната власт, по-специално по въпроси като възнагражденията и външните назначения в прокуратурата. Четвъртата група е натоварена с изготвянето на предложения за изясняване на процесуалните аспекти на наказателните разследвания, засягащи действащ главен прокурор или председател на върховен съд. Независимият анализ препоръчва конкретно въвеждането на процедура за разследване срещу действащ главен прокурор, тъй като в тази връзка е установена потенциална празнота в правната уредба⁵³. Българското правителство обаче изглежда е решило, че в тази връзка следва да се помисли и за председателите на двете върховни съдилища. И накрая, пета работна група обмисля начини да се подобри използването на вещи лица в съдебната система.

В допълнение към работата по евентуални законодателни промени, в отговор на анализа беше разгледана също възможността за предприемане на редица организационни мерки. Сред вече прилаганите е нова практика главният прокурор да се явява пред Комисията по правни въпроси

⁵⁰ COM(2017) 43 final, стр. 5.

⁵¹ Обобщение на доклада може да бъде намерено на уебсайта на Министерството на правосъдието на България: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>.

⁵² По-специално не са приети някои от препоръките, насочени към засилване на отговорността и отчетността на висшето ръководство в прокуратурата по отношение на важни дела, както и препоръките за разширяване на механизмите за съдебен контрол върху някои решения на прокуратурата, тъй като властите са счели, че е трудно да се съчетаят с българската система или представляват връщане към практики, които не са функционирали добре в миналото.

⁵³ Една от честите критики към българската система е, че се смята за трудно да се проведе независимо разследване на евентуални престъпни действия на действащ главен прокурор. В тази връзка често се препраща към решение на ЕСПЧ от 2009 г. (*Колеви срещу България*), вж. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Този въпрос бе повдигнат и в неотдавнашно становище на Венецианската комисия, която препоръчва да се повиши отчетността на главния прокурор, като в закона се предвиди процедура, даваща възможност за ефективно и независимо разследване на твърдения за неправомерни действия от страна на действащ главен прокурор. Венецианската комисия, op cit.

на Народното събрание на всеки три месеца с цел да се обсъдят напредъкът в преследването на корупцията и организираната престъпност⁵⁴, както и по-общии организационни и правни въпроси, свързани с работата на прокуратурата. Освен това описаните пред Комисията мерки включват по-голяма прозрачност във връзка с общото методическо ръководство от страна на главния прокурор, подобряване на комуникацията с обществеността, разширяване на достъпа до обучение по теми, свързани с борбата с корупцията и организираната престъпност, определяне на още прокурори и следователи да работят в областта на корупцията и организираната престъпност, искане на тълкувателни решения с цел изясняване на различаващите се практики във връзка с основанията за връщане на дела от съда на прокуратурата. Ще се извърши също така допълнителен анализ на работата с европейските заповеди за арест и контролираните доставки, спрените разследвания, последващите действия по сигнали за съмнителни сделки и взаимодействието между прокуратурата и българската служба за отнемане на незаконно придобито имущество⁵⁵. Във връзка с информационните технологии освен това се предвижда да се проучи възможността Министерството на вътрешните работи да се свърже в интегрираната информационна система на прокуратурата с цел да се подобри работата по преписките между институциите.

Макар че съгласно получените сведения междинните срокове по някои от горепосочените мерки са спазени, много от тези мерки се отнасят до първоначални действия, насочени към постигането на общи цели, като първа трябва да се вземат конкретни мерки и да се докладват резултати. Следва да се очаква, че за реализирането на конкретни действия по много от мерките може да е нужно известно време. Що се отнася до отчитането на постигнатия напредък пред широката общественост, една възможност би била да се стъпи на основата на тримесечното явяване на главния прокурор пред Комисията по правни въпроси на Народното събрание⁵⁶.

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

В отговор на решението на ЕСПЧ от 2015 г., споменато в доклада по МСП от януари 2017 г., в което съдът изразява загриженост във връзка със съществуването на системен проблем с липсата на ефективност при разследванията в България⁵⁷, през 2016 г. прокуратурата е извършила анализ на съществуващата практика на ЕСПЧ относно България, при който са били набелязани редица конкретни препоръки за последващи законодателни и организационни мерки.

През юли 2017 г. прокуратурата прие и публикува пътна карта, включваща както организационни, така и евентуални законодателни мерки⁵⁸. Предвидените организационни мерки включват: анализ на съдебната практика относно съдебния контрол по отношение на постановленията на прокуратурата за прекратяване на наказателното разследване, назначаване на специализирани прокурори и следователи, които да се занимават с жалбите за прекомерна употреба на сила от служители на правоприлагащите органи, както и актуализиране на съдържанието на вътрешния контрол в прокуратурата с оглед на констатациите на ЕСПЧ. В различните апелативни зони е започнало обучение за прокурори за провеждането на ефективни разследвания с оглед на съдебната практика на ЕСПЧ и анализа от 2016 г. и е изготвено предложение за интегриране на темата в задължителното обучение за младши прокурори, както и за включването ѝ като постоянен елемент в програмата за текущо обучение. На последно място, създадена е работна група, която да проучи възможностите за засилване на

⁵⁴ Без обаче да се говори за конкретни случаи.

⁵⁵ Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ).

⁵⁶ Обсъждането на доклада на СПСР се оказа трудно по време на предходния мандат на ВСС. Предстои да се види как тези дискусии ще бъдат водени от новия състав на ВСС.

⁵⁷ Вж. *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* (Системният проблем с липсата на ефективност при разследванията в България), ECHR 070 (2015) <https://www.slideshare.net/NatashaDobрева/sz-v-bulgaria-systemic-problem-of-ineffectiveness-of-investigations-in-bulgaria>.

⁵⁸ Одобрена със заповед на главния прокурор от 28 юли 2017 г.

сътрудничеството между Министерството на правосъдието и прокуратурата във връзка с делата в ЕСПЧ и последващите действия, свързани с тях.

Що се отнася до законодателството, много от вече посочените по-горе действия са от значение и в този контекст⁵⁹. В пътната карта също така се посочват допълнителни конкретни теми, по които да се извърши анализ, като например по-доброто упражняване на съдебен контрол спрямо прокурорските решения⁶⁰, евентуалното въвеждане на допълнителни клаузи за съдебен контрол⁶¹, анализ на давностните срокове в сравнителен контекст, изясняването на правомощията на главния прокурор за възобновяване на разследване в „изключителни случаи“, изясняването на правилата относно временното отстраняване от длъжност на магистрати, които са обект на наказателно разследване, въвеждане на задължително обучение относно съдебната практика на ЕСПЧ за новоназначените разследващи полицаи, въвеждане на знаци за идентифициране на маскирани полицейски служители, както и въвеждането на нов състав на престъплението „изтезание“ в българския Наказателен кодекс.

Подобно на пътната карта във връзка с анализа на СПСР, мерките по тази пътна карта все още са в ранна фаза на изпълнение. Няколко от мерките са дефинирани само като общи цели и тепърва трябва да бъдат изрично формулирани под формата на конкретни действия и резултати.

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.*

Борбата срещу корупцията беше изтъкната в доклада по МСП от януари като област, в която в България до момента е постигнат само ограничен напредък. Сред предизвикателствата, посочвани в поредните доклади по МСП през годините, са разпокъсаността на институционалните структури, занимаващи се с превенция на корупцията, както и процесуални и правни пречки пред ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта, както вече беше посочено по-горе. През 2015 г., след извършена обстойна оценка на прилаганата политика за борба с корупцията и представянето на нова национална стратегия за борба с корупцията, правителството представи законопроект, който предвиждаше създаването на нов единен орган, чрез който да се осигури по-координиран подход към противодействието на рисковете от корупция сред лицата, заемащи висши публични длъжности, включително по въпроси като конфликтите на интереси и имуществените декларации⁶². Новият орган щеше да разполага и с правомощия за провеждането на

⁵⁹ Вж. дискусията по-горе относно наказателните производства, както и относно последващите действия по анализа на СПСР във връзка с наказателното разследване на действащ главен прокурор.

⁶⁰ Това се отнася по-специално до съдебния контрол върху прекратяването на наказателни разследвания от страна на прокурорите, когато се счита, на базата на анализ на сегашната практика, че с него се изяснява дисциплинарната отговорност на прокурорите, които не изпълняват този вид съдебни решения.

⁶¹ Става дума за съдебен контрол на решенията на прокурори за отказ да започнат разследване, които понастоящем подлежат на контрол единствено от по-горестоящ прокурор. Както бе посочено по-горе, този въпрос не е бил разгледан в контекста на последващите действия по анализа на СПСР, но изглежда все пак е бил взет под внимание в този контекст.

⁶² В новия орган биха били включени редица институции, в това число Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), звената на Сметната палата на Република България (СПРБ), занимаващи се с имуществените декларации на лица на публични длъжности, както и Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР).

административни разследвания въз основа на анонимни сигнали. Законопроектът обаче не получи подкрепа в Народното събрание, което принуди правителството да го преразгледа⁶³.

От 2015 г. насам дискусиите по законопроекта продължават на различни равнища. След допълнителни консултации правителството представи преработен текст на законопроекта през пролетта на 2016 г.⁶⁴ Този път предложението премина на първо четене в Народното събрание, което позволи да започнат обсъждания в съответните комисии. Парламентарните процедури обаче не достигнаха решаващ етап до момента, в който правителството подаде оставка и Народното събрание бе разпуснато в началото на 2017 г., в резултат на което реформата не стигна до окончателно гласуване⁶⁵. При все това въпросът остана на обществения дневен ред в периода на изборите, като новото правителство, встъпило в длъжност през май, потвърди ангажираността си със стратегията за борба с корупцията, включително предложението за създаване на нова и по-ефективна институционална уредба под формата на единен орган.

Подходът, възприет от новото правителство, включваше някои допълнителни компромиси с оглед на чувствителните аспекти, открити се при политическите дискусии по законопроекта. По-конкретно е била отхвърлена възможността новият орган да предприема действия по анонимни сигнали, макар че той все още ще може да извършва разследвания въз основа на сигнали, получени от граждани и медии, и ще информира съответните съдебни органи за откритите доказателства за престъпни деяния. Освен това съгласно получените сведения последното предложение има за цел да гарантира по-нататъшното функциониране на съществуващата служба за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) в рамките на новата структура, като на практика новата структура бъде изградена около тази институция⁶⁶. И накрая, съгласно предложението на правителството ръководителят на новия орган ще се избира от Народното събрание.

Тъй като в новия проект се съдържат редица изменения спрямо първоначалното предложение, правителството проведе допълнителен кръг от консултации със заинтересованите страни, преди да внесе предложението в Народното събрание на 4 октомври⁶⁷. Правителството е посочило, че целта му е предложението да бъде прието преди края на годината, след което новият единен орган ще трябва да бъде създаден и да започне работа⁶⁸.

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

Наличието на добре функционираща система за вътрешен контрол е ключов елемент за предотвратяването на корупцията в публичните институции. Инспекторатите в държавната администрация играят важна роля в тази връзка, но въздействието им може да бъде подобро с една по-ясна институционална рамка и засилване на капацитета. В доклада по МСП от 2015 г. беше отбелязано, че пречка за ефективността на тези институции е липсата на координиран подход, като това отчасти се дължи на недостатъци в правната уредба⁶⁹. Съответно една от

⁶³ СОМ (2016) 40 final, стр. 8.

⁶⁴ Важен нов елемент във втория законопроект бе предложението отнемането на незаконно придобито имущество да се включи в задълженията на новия единен орган за борба с корупцията, както и действащата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) да се интегрира в него.

⁶⁵ СОМ (2017) 43 final, стр. 6.

⁶⁶ Въпросът за необходимостта от продължаване на независимото и ефективно функциониране на КОНПИ беше повдигнат в доклада по МСП от януари (СОМ (2017) 43 final, стр. 11).

⁶⁷ Това не попречи на критиките от някои заинтересовани страни, които счетоха, че консултациите са били проведени по ограничаващ начин, което не е дало възможност за подобаващо обсъждане на предложението като цяло.

⁶⁸ На 25 октомври законопроектът беше одобрен на първо четене на пленарно заседание на Народното събрание, което позволява да се пристъпи към по-подробното му обсъждане в съответните комисии.

⁶⁹ СОМ (2015) 36 final, стр. 7. При анализа бяха установени проблеми като ограничените човешки ресурси и голямото текучество, както и липсата на ясно уредено понятие за вътрешен административен контрол в законодателството, които затрудняват прилагането на общи задължителни насоки и потенциално създават риск от политическо влияние върху инспекциите. Вж. SWD (2015) 9 final, стр. 21.

мерките, предвидени в стратегията на България за борба с корупцията през 2015 г., беше укрепването на системата за вътрешен контрол чрез изменения в Закона за администрацията, целящи засилване на независимостта, правомощията и капацитета на инспекторатите.

През пролетта на 2015 г. беше подготвен законопроект за изменение на Закона за администрацията, но поради проточилите се процедури по административно съгласуване бе представен за политическо одобрение едва през септември 2017 г., когато бе приет от правителството и внесен в Народното събрание. Той беше приет от Народното събрание на 12 октомври.

Измененията предвиждат ясна уредба за административния контрол⁷⁰, като ролята на инспекторатите се разграничава от тази на другите контролни органи, като например отговарящите за финансовия надзор или обществените поръчки. Предвижда се, че правителството следва да определи с наредба цялостната структура на инспекторатите и техния брой, както и реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието им със специализираните контролни органи, а също така и минималните изисквания, на които трябва да отговарят ръководителите на инспекторатите. Функциите на инспекторатите също са по-ясно определени в законопроекта, включително централната координираща роля на Главния инспекторат⁷¹, който ще дава оценка за дейността на секторните инспекторати и ще има роля при координацията на общата антикорупционна политика.

Приемането на измененията в Закона за администрацията представлява важна първа крачка. Сега правителството трябва да изготви актовете за изпълнение и да гарантира прилагането и изпълнението на реформата чрез конкретни организационни действия.

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.

Създаването на ефективно работеща система за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта бе изтъкнато като ключово предизвикателство в България, като в последователни доклади по МСП беше подчертавана необходимостта от внимателно анализиране на трудностите и предизвикателствата, срещани в досъдебната и съдебната фаза на производството, за да се набележат практическите и правните мерки, които биха могли да направят системата по-ефективна⁷². През 2016 г. прокуратурата анализира широкообхватна извадка от дела за корупция, обработени от 2013 г. насам, в резултат на което бяха установени редица проблеми и бяха отправени препоръки за по-нататъшната работа. Предизвикателствата включват въпроси от организационно, правно и процесуално естество и за преодоляването им биха се изисквали всеобхватни мерки на много нива.⁷³

Направеният от прокуратурата анализ представлява важна първа стъпка към решаването на проблемите, но за осигуряването на ефективни решения е необходимо да бъдат включени съответните участници по цялата верига — като се започне от разследването, премине се през наказателното преследване и се стигне до постановяването на присъдата — както и правителството, доколкото се предвиждат евентуални законодателни промени. Именно в този контекст бе отправена препоръката за взаимодействие на всички съответни институции в рамките на общ процес с цел намиране на съвместни решения и планиране на конкретни мерки за бъдещите действия. В препоръката се подчертава също така необходимостта от прозрачност пред обществеността във

⁷⁰ Като цяло административният контрол има за цел проверка и оценка на действията на администрацията за съответствие с нормативните актове с цел ефективност, прозрачност и предотвратяване на корупцията.

⁷¹ Главният инспекторат отговаря за цялостната координация и се отчита пряко пред министър-председателя.

⁷² Вж. например: COM (2017) 43 final, стр. 12; COM (2016) 40 final, стр. 12.

⁷³ SWD(2017) 24 final, стр. 31-33.

връзка с тези усилия. Тази прозрачност може да позволи включване на заинтересованите страни в дебата и да спомогне за изграждане на доверие в процеса у широката общественост.

В отговор на тази препоръка българските власти докладваха, че е изготвена пътна карта, която е била обсъдена на заседание на Националния съвет по антикорупционни политики, проведено на 20 юли 2017 г.⁷⁴ Пътната карта е фокусирана до голяма степен върху елементи, които вече са споменати по-горе във връзка с показатели 2 и 3, като те включват въпроси като евентуални изменения на определенията на основните корупционни престъпления, опростяване на наказателното производство, предоставяне на по-добри средства за осъществяване на наказателното преследване по случаите на корупция по високите етажи на властта чрез използване на сътрудничащи свидетели, анализиране на настоящата практика относно съдебния контрол върху решението на прокурора за прекратяване на разследването, подобряване на начина на използване на експертизите в наказателното производство и допълнителна специализация и обучение⁷⁵.

С цел да се гарантират предприемане на действия и публичност във връзка с предвидените в пътната карта мерки, отговорните институции се споразумяха на всеки шест месеца да предоставят на Националния съвет по антикорупционни политики доклади за постигнатия напредък, като съветът ще публикува обобщена информация на своя уебсайт. Извън конкретната пътна карта, българските власти изтъкват и предвиденото укрепване на капацитета на специализираните звена, занимаващи се с дела за корупция.⁷⁶

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 пространство. При зачитане на презумпцията за невинност, 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.

В последователните доклади по МСП се отбелязва, че България все още трябва да покаже, че са постигнати окончателни резултати по делата за корупция по високите етажи на властта⁷⁷. Прокуратурата отчита, че понастоящем се извършват редица разследвания и че съдът продължава да бъде сезиран с нови дела. В крайна сметка обаче доверието в системата почива върху това дали внесените в съда дела водят до окончателни осъдителни присъди⁷⁸.

⁷⁴ Този съвет беше създаден от предишното правителство като орган за наблюдение и оценка на напредъка по антикорупционната стратегия и се оглавява от националния координатор по антикорупционни политики (понастоящем това е заместник министър-председателят по правосъдната реформа и министър на външните работи).

⁷⁵ Естествено, има значително припокриване между проблемите, набелязани в хода на този процес, и проблемите, установени при анализа на структурата и функционалния модел на прокуратурата, както и при по-широкото обсъждане на наказателното производство.

⁷⁶ В този контекст се споменава специализираното звено за борба с корупцията, работещо понастоящем при Софийска градска прокуратура. При все това, взетото впоследствие решение за прехвърляне на ключовите дела за корупция по високите етажи на властта към специализираната прокуратура за дела за организирана престъпност вероятно ще наложи известно преразглеждане на тези планове, в зависимост от конкретните работни договорености между различните институции.

⁷⁷ Вж. напр. COM (2017) 43 final, стр. 11; COM (2016) 40 final, стр. 9.

⁷⁸ Това не означава, че оправдателните присъди са проблем, когато липсват доказателства. Въпросът е свързан по-скоро с липсата като цяло на осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта — ситуация, която не съответства на възприятията за мащаба на проблема с този вид корупция в България и която изпъква още повече предвид високия брой дела, внасяни ежегодно от прокуратурата в съда. Въпреки че през годините бяха образувани значителен брой дела срещу високопоставени длъжностни лица, както и срещу министри и магистрати, те рядко водят до окончателни осъдителни присъди; вж. работния документ на службите на Комисията SWD (2017) 24 final, стр. 30—33. Тази тенденция сочи, че е налице по-общ проблем.

Много от усилията, положени от България в контекста на горепосочените препоръки, са насочени пряко или косвено към решаването на този проблем. Въпреки това, наред с мерките за решаване на правните и процесуалните въпроси е важно българските органи да гарантират също така прозрачност и публичен контрол върху дейностите в рамките на борбата с корупцията по високите етажи на властта, при пълно зачитане на процесуалните права. Това е контекстът за отправяне на тази препоръка, с която България се приканва да създаде механизми за редовно публично отчитане по всящките дела за корупция по високите етажи на властта, за да може обществеността — в това число медиите и гражданското общество — да е като цяло информирана за такива дела и да следи постигнатия напредък в установяването на трайни резултати в тази област. Наред с това, подобно отчитане ще е също така от помощ за съдебните и другите органи при установяване на евентуални предизвикателства от процесуално или правно естество, във връзка с които са необходими по-систематични последващи действия.

В отговор на тази препоръка към Върховния касационен съд е била създадена нова система за събиране и публикуване на специален уебсайт на информация за образуваните дела за корупция и организирана престъпност. Новата система влезе в сила през април 2017 г. Като основа за подбор на делата, които да бъдат включени в новия публичен регистър, е бил одобрен единен каталог на корупционните престъпления. Ежемесечно всички съдилища трябва да изпращат обобщена информация за новообразуваните дела, както и редовна актуализирана информация за тях, която се публикува на уебсайта и е организирана по съдебни райони на апелативните съдилища⁷⁹. Информацията се изпраща ежемесечно и на ВСС и Министерството на правосъдието.

Що се отнася до прокуратурата, българските власти се позовават на действащите разпоредби на Закона за съдебната власт, които задължават Главния прокурор на всеки шест месеца да представя на прокурорската колегия на ВСС, на Инспектората към ВСС и на министъра на правосъдието обобщена информация за образуването и приключването на преписките⁸⁰. Освен това годишният доклад за дейността на прокуратурата съдържа общи статистически данни за различните видове наказателни дела. Годишният доклад се публикува. Той се внася за обсъждане във ВСС, след което се внася в Народното събрание за приемане⁸¹. Статистическите данни не предоставят информация по отделни дела. За информация относно особено емблематични дела прокуратурата отправя към общата комуникация с обществеността посредством съобщения за медиите.

Според българската прокуратура общият брой дела, достигнали до съда, изглежда стабилен в сравнение с предходните години. Сред новообразуваните дела, по които се води разследване или които са внесени в съда, има няколко дела срещу висши държавни служители, включително магистрати. Върховният касационен съд е информирал за известен брой окончателни осъдителни присъди по дела за корупция, но списъкът остава ограничен, що се отнася до дела за корупция по високите етажи на властта⁸².

⁷⁹ На специализирания съд за организираната престъпност е посветен отделен раздел, като същото се отнася и за военните съдилища.

⁸⁰ Тази разпоредба бе въведена през 2016 г. Чл. 138, т. 11 от Закона за съдебната власт.

⁸¹ Чл. 84, т. 16 от Конституцията на Република България.

⁸² Списъкът включва по-специално наскоро потвърдена на последна инстанция условна присъда лишаване от свобода за срок от една година по дело за незаконно използване на разузнавателни средства, образувано срещу бившия председател на Софийски градски съд (т.нар. дело „Червеи“). Сред другите окончателни присъди, потвърдени от март т.г. насам, са: присъди по четири дела за активен подкуп (подкуп на полицейски служители), за които наложените присъди достигат до две години и осем месеца ефективно лишаване от свобода; три дела за пасивен подкуп (включително дело за изнудване от висш държавен служител) с условни присъди лишаване от свобода до три години; дело за контрабанда на хора, извършена от длъжностни лица, свързани с митническите органи, по което са наложени условни присъди лишаване от свобода до три години; дело за умишлено сключване на неизгодна сделка в ущърб на държавата, по което е наложена условна присъда шест месеца лишаване от свобода; и дело за незаконно присвояване с условна присъда лишаване от свобода за две години.

ПОКАЗАТЕЛ 5: ДА ПРЕДПРИЕМЕ ПО-НАТАТЪШНИ МЕРКИ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ 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.

Обществените поръчки са една от основните области, пораждащи безпокойство във връзка с корупцията. В предишните доклади бе поставян важен акцент върху въвеждането на по-задълбочени предварителни проверки на процедурите за обществени поръчки, с цел да се установи кои са областите, пораждащи риск, и да се подобри превенцията⁸³. През 2016 г., като част от по-широкообхватна реформа на законодателството си в областта на обществените поръчки⁸⁴, България въведе нов подход към тези предварителни проверки, извършвани от Агенцията по обществени поръчки, като замени предишната система на автоматични, но по-скоро формално извършвани проверки, със система за проверки на случаен принцип, които обаче са по-задълбочени. Наред с това бяха засилени правомощията на Агенцията за осъществяване на надзор върху процедурите и за сигнализиране на органите за последващ контрол⁸⁵ за потенциалните рискове.

Новата система влезе в сила през септември 2016 г. и бе придружена от мерки за укрепване на капацитета на Агенцията по обществени поръчки и от усилия за цялостно засилване на координацията с органите за последващ контрол. Тези усилия са поставили също така засилен акцент върху предотвратяването и разкриването на конфликти на интереси при обществените поръчки. Това е включвало обучение за органите на местно равнище, организирано от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), както и по-тясно сътрудничество между тази институция и различните контролни органи⁸⁶.

В януарския доклад по МСП към българските власти бе отправена препоръка да извършат обща оценка на функционирането на новата система, в която да участват и външни експерти, за да се набележат възможни начини за по-нататъшно усъвършенстване и по-добро прилагане на новите правила. Прегледът следва да обхване също и прилагането на правилата относно конфликтите на интереси, както и последващите действия, предприети във връзка с установените проблеми.

В отговор на тази препоръка е докладвано, че българските власти предвиждат извършване на преглед през 2018 г. с участието на външен изпълнител и с финансиране от Оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд.

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.

Стратегията за борба с корупцията от 2015 г. включваше акцент върху разгръщането на практически мерки за борба с корупцията в конкретни високорискови сектори. В януарския доклад бе отбелязано, че изпълнението по тези планове е все още на ранен етап, освен в Министерството на вътрешните работи, което е приложило разнообразен набор от целенасочени антикорупционни мерки в контекста

⁸³ Вж. COM(2016) 40 final, стр. 12.

⁸⁴ Твърди се, че пакетът, приет през януари 2016 г., е имал за цел транспонирането в националното право на последните изменения на правилата на ЕС в областта на обществените поръчки. Следва да се отбележи обаче, че България не спазва крайния срок за транспонирането в националния правен ред на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия, който бе 18 април 2016 г. Като се има предвид важноста на тази директива за сектора на обществените поръчки, липсата на навременно транспониране може да доведе до намаляване на правната сигурност и до неоптimalно използване на публичните средства.

⁸⁵ Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметната палата на Република България.

⁸⁶ Наскоро беше подписано споразумение за сътрудничество с цел увеличаване на полезното взаимодействие между тези институции.

на по-широкообхватна административна реформа на министерството⁸⁷. Други министерства са приели планове за действие, макар че в редица случаи не е ясно до каква степен същите са надхвърляли съществуващите практики⁸⁸ и какъв е бил напредъкът по тях от гледна точка на изпълнението: силни публични изявления на министрите, отговорни за високорисковите области на политиката, могат да се възприемат като знак, че на тези политики се отдава висок приоритет, но на Комисията не бяха представени примери за това по какъв начин това е довело до конкретни резултати. Някои мерки в конкретни сектори бяха съсредоточени върху по-нататъшното подобряване на съществуващите политики и проверки, свързани с етиката, например усъвършенстване на правилата за поверително обработване на сигналите, усъвършенстване на процедурите за обществените поръчки с цел предотвратяване на рисковете от корупция или изсяняване на правилата за частната стопанска дейност, която може да е свързана с официалните отговорности на служителите. Това обаче е област, която изисква целенасочено и решително внимание в по-дългосрочен план и за която понякога са необходими по-широкообхватни усилия, за да се промени културата в сектори, в които може да съществуват по-дълбоко вкоренени практики. Предприемането на структурирани и координирани последващи действия представлява начин за закрепване на такива политики и усилия в рамките на обща политика, отнасяща се до различни сектори.

През 2015 г. предишното правителство създаде Национален съвет по антикорупционни политики, в който участват съответните институции и заинтересовани страни и чиято задача е да следи напредъка в изпълнението на антикорупционната стратегия. Тази институция продължи да функционира и при новото правителство⁸⁹. На първото ѝ заседание след образуването на новото правителство, проведено през юли, бе взето решение за извършване на хоризонтален анализ на секторните планове, изготвени от различните държавни институции. Анализът следва да бъде приключен до края на годината и да доведе до отправянето на препоръки за по-нататъшно подобряване и рационализиране на усилията⁹⁰.

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.

Всеобхватната стратегия за борба с корупцията, приета от предишното правителство през 2015 г., продължава да бъде рамката, в която България осъществява антикорупционната си политика⁹¹. Както и при стратегията за съдебната реформа, важен елемент от тази рамка е да се осигури редовна оценка на напредъка и да се насърчава постоянен дебат между заинтересованите страни във връзка с набелязаните цели. Това бе контекстът за отправяне на препоръката да се осигури редовно публично отчитане на напредъка по стратегията, която ще се прилага до 2020 г.

В отговор на тази препоръка българските органи са съобщили, че са възродили Националния съвет по антикорупционни политики. Както бе посочено по-горе, тази институция беше създадена по време на управлението на предишното правителство, с цел да се гарантира непрекъснато политическо внимание върху изпълнението и усъвършенстването на стратегията. Съветът е натоварен да проследява и извършва непрекъснатата оценка на напредъка и на предприемането на мерките, предвидени в стратегията.

⁸⁷ COM (2017) 43 final, стр. 6–7. Това включва и специален акцент върху предотвратяването на корупцията по границите, включително на митниците, с целенасочени проверки, ротация на персонала, видео наблюдение и др.

⁸⁸ Общи политики, свързани с етиката, съществуват в различни сектори на държавното управление, като те включват обучение на новите служители, правила относно приемането на подаръци и др.

⁸⁹ Както бе посочено по-горе, тя се оглавява от заместник министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи, на когото е възложена и функцията на национален координатор по антикорупционни политики.

⁹⁰ Анализът се извършва от Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР).

⁹¹ Версия на английски език може да бъде намерена на следния адрес: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf.

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

Тази препоръка е аналогична на препоръката по показател 4 по-горе във връзка с делата за корупция по високите етажи на властта. Последващите действия, предприети от българските власти, са също сходни до голяма степен. Фактически една и съща обща система се прилага и за двата типа дела.

Като цяло в януарския доклад бе признат напредъкът през последните години в постигането на трайни резултати във връзка с делата за организирана престъпност. Докладът призна също наличието на по-обща промяна в естеството на организираната престъпност в България през последните десет години, като общата картина се доближава до ситуацията, съществуваща в редица други държави членки.

Според информацията, предоставена от българските органи, Специализираната прокуратура и Специализираният наказателен съд за организираната престъпност продължават да затвърждават положителната тенденция на постигане на трайни резултати, наблюдавана през предходните години, като има стабилен поток от дела за тежка организирана престъпност, водещи до присъди с лишаване от свобода на последна инстанция⁹².

***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.*

Законодателните изменения, посочени в предишния доклад, са приети. Като цяло изглежда, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество продължава да постига резултати, за което сега допълнително спомага и наличието на по-ефективна правна уредба⁹³. Новото законодателно предложение, с което се предвижда внедряване на тази комисия (КОНПИ) в рамките на нова единна институция за борба с корупцията, би могло да доведе до възобновяване на преговорите относно действащата правна уредба и да засегне организационната структура. Българските власти подчертаха обаче намерението си да гарантират по-нататъшното ефективно функциониране на службата за отнемане на незаконно придобито имущество в рамките на новата структура⁹⁴.

⁹² Броят на влезлите в сила присъди с лишаване от свобода е вариал между 20 и 72 годишно от 2012 г. насам, като за първата половина на 2017 г. тези присъди са 33. Сред примерите за окончателни присъди, потвърдени от март т.г. досега, са дело срещу група, занимавала се с подправяне на платежни инструменти, и дело срещу група (включваща и член на силите на гранична полиция), занимавала се с измами с акцизи, като и двете дела са довели до присъди с лишаване от свобода до шест години.

⁹³ Общият размер на отнетото имущество е възлизал на 9,4 млн. евро през 2016 г., което е значително повече, отколкото през предходните години. Неговият размер продължава да се увеличава през 2017 г., като до септември е било конфискувано имущество на стойност над 11 млн. евро.

⁹⁴ Вж. също по-горе.