



Страсбург, 13.11.2018г.
COM(2018) 850 final

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

{SWD(2018) 550 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат от България през последните десет години от създаването на механизма за сътрудничество и проверка (МСП) през 2007 г.¹ Въз основа на дългосрочната перспектива и постигнатия съществен напредък Комисията очерта 17 основни препоръки, чието изпълнение би довело до прекратяването на процеса по МСП, в съответствие с целта, поставена от председателя Юнкер, за приключване на процеса по МСП до края на мандата на настоящата Комисия. Отправените през януари 2017 г. препоръки следователно се считат за достатъчни с оглед на прекратяването на действието на МСП, освен ако не настъпят промени, които да доведат до явен обрат в напредъка. Наред с това бе подчертано, че темпът на процеса ще зависи от това колко бързо България ще успее да изпълни препоръките по необратим начин. В частност, препоръките се съсредоточиха върху изискванията за отговорност и отчетност на българските органи и върху въвеждането на вътрешни гаранции, за да се гарантира необратимостта на резултатите, тоест да се докаже, че изпълнението на текущите проекти ще продължи, дори без МСП. Както Съветът подчерта, прилагането на МСП ще приключи, когато всеки един от шестте показателя, приложими за България, бъде изпълнен по задоволителен начин.

В доклада от ноември 2017 г.² Комисията отбеляза, „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“. Съветът приветства значителните положителни стъпки, като същевременно отбеляза, че предстои още много работа.³

В настоящия доклад се представя допълнителният напредък, постигнат от ноември 2017 г. насам в изпълнението на препоръките, съдържащи се в доклада от януари 2017 г. Както и в предишните години, той е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясното сътрудничество с българските институции, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

В доклада от януари 2017 г. бе отбелязано, че макар по показателите на МСП да е бил постигнат напредък, той е бил спъван от неблагоприятни условия, свързани с политическата нестабилност, непредсказуемостта на законодателния процес и

1 COM(2017)43. Вследствие на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06), механизмът беше създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570).

2 COM(2017)750.

3 Заключение на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г.

медийната среда, която не допринася за осъществяването на реформи⁴. Въпреки че тези въпроси излизат извън конкретния обхват на МСП, посочените фактори все пак са повлияли върху напредъка при осъществяването на реформите.

Годината, изминала след ноември 2017 г., беше период на политическа стабилност в България, което допринесе за процеса на реформи. Най-важната обособена стъпка беше приемането на реформата на общата рамка за борба с корупцията през януари 2018 г. Наред с това продължи работата и в други области, включително по изпълнението на вече приетите в миналото реформи. В няколко области реформите все още продължават или текат дискусии относно правилния курс на действие. Въпреки това в някои случаи законодателните промени продължиха да пораждаат разногласия. В някои от случаите законодателният процес успя да реагира и да се адаптира⁵, докато в други случаи разногласията продължиха да съпровождат процеса на приемане на законодателството⁶. Въпреки това като цяло законодателната система постигна резултати по реформите по по-предвидим начин и с по-малко полемика, отколкото в миналото.

Международните наблюдатели отбелязаха съществено влошаване на медийната среда в България през последните години, като българският медиен сектор се характеризира с непрозрачна собственост и слабо прилагане на журналистическите стандарти. Това положение се отразява върху качеството на обществения дебат и следователно поражда риск от ограничаване на достъпа на обществеността до информация поради ограничения брой независими източници⁷. Медийната среда е от особено значение за независимостта на съдебната власт на фона на целенасочени атаки срещу съдии в някои медии, свързани с непрозрачни интереси, и трудности при намирането на ефективни средства за правна защита. Висшият съдебен съвет играе ключова роля в защитата на съдебната власт и отстояването на нейната независимост срещу подобни атаки.⁸

В по-общ план, способността на медиите и на гражданското общество да търсят отговорност на властващите в плуралистична среда, свободна от натиск, представлява

4 COM(2017)43.

⁵ Измененията на Наказателния кодекс с цел премахване на корупцията в частния сектор бяха посрещнати с широка съпротива от страна на стопанските сдружения и лица, упражняващи юридически професии, което накара Комисията по правни въпроси на Народното събрание да започне допълнителен кръг от консултации по проекта.

⁶ Така например, приемането на измененията на Административнопроцесуалния кодекс през лятото на 2018 г. въпреки възраженията на организацията на гражданското общество, породени от опасения във връзка с достъпа до правосъдие, се извърши след като беше преодоляно президентското вето. Впоследствие Конституционният съд бе сезиран по повод на тези изменения, за да се произнесе по въпроса за тяхната конституционност.

⁷ В *Световния индекс за свободата на пресата* от 2018 г., изготвен от организацията „Репортери без граници“, България се нарежда на 111-то място от 180 държави в света, което представлява най-слабият резултат на държава — членка на ЕС, и свидетелства за значителното влошаване на ситуацията през последните години. През 2013 г. страната се е нареждала на 87-мо място. Вж. <https://rsf.org/en/ranking>. Вж. също мониторинга на медийния плурализъм от 2016 г.: <http://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Според наличната информация в няколко неотдавнашни случая за ВСС е било трудно да постигне необходимия консенсус относно подходящата реакция, която да бъде изразена. Някои членове на Съвета са отстоявали позицията, че трябва да бъде намерен баланс между законния интерес на медиите да отразяват съдебни дела, от една страна, и интересите на независимостта на съдебната власт, от друга страна. Въпреки това, като признава необходимостта от последователна позиция по такива въпроси, ВСС изработи набор от съгласувани стандарти, от които да се ръководи при подобни случаи в бъдеще.

важна основа за осъществяването на реформите, обхванати от МСП, и като цяло е основа за по-добро управление.

3. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ПО МСП ВЪЗ ОСНОВА НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СЪДЪРЖАЩИ СЕ В ДОКЛАДА ПО МСП ОТ ЯНУАРИ 2017 г.

3.1 Първи показател: Независимост на съдебната власт

Препоръка 1: да се гарантира прозрачен избор на членовете на бъдещия Висш съдебен съвет, 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.

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.

Препоръка 3: да се подобрят практическото функциониране на Инспектората към Висшия съдебен съвет 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 Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи и/или Съвета на Европа.

В последния доклад изборът на новия Висш съдебен съвет беше изтъкнат като ключово развитие през 2017 г. Изборът се проведе съгласно нова подобрена конституционна и законодателна уредба, която предвижда преки избори за съдебната квота и избор на парламентарната квота с мнозинство от две трети в Народното събрание. Новият ВСС встъпи в длъжност през октомври миналата година, като той играе ключова роля както в текущото управление на съдебната власт, така и за продължаващата реформа в нея.

Като цяло изглежда, че новият ВСС е поел и осъществява управленската си роля в дух на професионализъм и добро сътрудничество, избягвайки силно поляризираната атмосфера, която често пъти беше характерна за работата на предходния съвет. В миналото решенията за назначения на висши длъжности в съдебната система пораждаха загриженост поради липсата на прозрачност и твърдения за неправомерно влияние на политически или икономически интереси. В тази връзка в доклада от януари 2017 г. беше отбелязана необходимостта новият Висш съдебен съвет да установи практика вземането на решения за назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите.

През изминалата година в съдебните органи бяха направени редица назначения на ръководни длъжности, които като цяло не породиха големи разногласия⁹. През март процедурата по назначаването на нов председател на Софийски градски съд не доведе до резултат поради разделението на гласовете в съдийската колегия на ВСС. Софийски градски съд беше засегнат от сериозни скандали през 2014 г. и 2015 г. и оттогава насам в него се извършва цялостно реструктуриране под ново управление. След като обаче през лятото на 2017 г. неговият председател подаде оставка по лични причини, Съдът

⁹ Назначаването на новия председател на Върховния административен съд приключи през 2017 г. и беше включено още в доклада от ноември 2017 г.

остана без постоянно управление. Ще бъде важно ВСС да гарантира, че това назначение ще се осъществи в рамките на открита и прозрачна процедура, така че новият председател да може да се ползва с доверието както на широката общественост, така и на съдиите, работещи в съда¹⁰. Понастоящем е в ход и процедура за назначаване на нов председател на Специализирания наказателен съд¹¹. В по-общ план, според получената информация се подготвят конкурси за назначения в съдилищата, като се започне с Върховния касационен съд и в крайна сметка се стигне до всички нива на съдебната система. Тези конкурси представляват важен елемент на прозрачността и ще бъде от голямо значение Висшият съдебен съвет да гарантира тяхната ефективност с оглед на заемането на свободните длъжности по законосъобразен начин.¹²

Друга област, която в миналото породила разногласия, е дисциплинарното производство. В тази област ВСС си поделва отговорността с независимия съдебен Инспекторат, на който през януари 2017 г. бяха предоставени допълнителни правомощия да извършва проверки за почтеност на магистратите – включително чрез проверка на личните имуществени декларации, – както и по-централна роля при образуването на дисциплинарни производства. В съответствие с препоръката на Комисията за използване на външен експертен опит, неотдавна беше поставено началото на такъв проект със съдействието на Службата за подкрепа на структурните реформи към Комисията и Съвета на Европа, като той следва да приключи през 2019 г.

Анализът на първия показател показва, че България е изпълнила препоръка 1, а препоръки 2 и 3 са почти изпълнени. Някои от промените са все още в процес на извършване, поради което е необходимо вниманието да продължи да бъде насочено върху постигането на конкретни резултати по препоръки 2 и 3, за да може тази оценка да се потвърди. Въпреки това може да се счита, че наблюдението по първия показател е временно прекратено.

3.2 Втори показател: Нормативна уредба

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. като основно оставащо предизвикателство бе определена необходимостта от отстраняване на слабостите в българския Наказателен кодекс и в наказателното производство, по-конкретно с цел подобряване на капацитета на системата за наказателно правосъдие в България за ефективно справяне с корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност.

10 В ход е втора процедура с двама кандидати за длъжността.

11 Специализираният съд играе ключова роля в българската съдебна система, тъй като отговаря за разглеждането на дела, свързани с организираната престъпност и — от ноември миналата година — с корупцията по високите етажи на властта.

12 В миналото дългосрочното командироване беше широко използван алтернативен начин за повишаване в длъжност на съдии, което предизвикваше загриженост, свързана с евентуалните рискове за независимостта. Заинтересованите страни изтъкват, че има риск от възобновяване на тези практики вследствие на законодателните изменения през 2017 г., с които бяха отменени разпоредбите, въведени в контекста на реформата от 2016 г. с цел регулиране на продължителността на командироването.

През изминалите години България предприе редица конкретни законодателни мерки в отговор на тези опасения, като през 2017 г. те бяха последвани от допълнителни изменения на Наказателно-процесуалния кодекс. Основните промени включваха прехвърлянето на делата за корупция по високите етажи на властта към Специализирания наказателен съд и по-строги правила относно възможността съдилищата да връщат дела на прокуратурата на формални основания. Такова връщане на основание формални или процесуални грешки вече може да се извършва единствено на етапа на разпоредителното заседание в самото начало на съдебното производство.¹³

Тези изменения вече са в сила. Специализираната прокуратура също е получила допълнителни ресурси, за да се справи с допълнителното натоварване и текат процедури за предоставяне на допълнителни ресурси на Специализирания съд¹⁴. Ефектът от измененията що се отнася до бързината на съдебните производства се изразява в по-голям брой върнати дела в началната фаза на производството. Може би това е естествено по време на преходен период и отчасти отразява предпазливия подход на съдиите с оглед на новите правила. Очаква се това да се компенсира във времето чрез постигането на по-бърз напредък след приключването на етапа на разпоредителното заседание.¹⁵

Освен законодателните изменения, внесени в Наказателно-процесуалния кодекс през 2017 г., през изминалата година са проведени и дискусии за начините, по които би могло да се подходи към особено сложната и формалистична процесуална уредба на наказателните производства в България. Това е следствие от редица анализи, извършени през последните години от самите български органи и от външни експерти както в контекста на продължаващото изпълнение на стратегията за съдебната реформа, така и конкретно с цел подобряване на рамката за разследване и наказателно преследване на случаите на корупция.¹⁶

Посочените дискусии са проведени в рамките на работни групи към Министерството на правосъдието с участието на представители на съдебната власт и на научните среди. През 2018 г. са направени заключения по редица въпроси, за които е било решено, че не изискват последващи законодателни мерки¹⁷. В случаите, за които е взето решение да не се предприемат законодателни мерки, ще бъде важно да се обмислят евентуални незаконодателни мерки за справяне с основните предизвикателства.

Някои въпроси, повдигнати в анализите, все още се разглеждат, за да се реши дали да се предприемат евентуални последващи законодателни мерки. Като пример за същността на срещаните предизвикателства може да се посочи въпросът за начина, по

13 Вж. COM(2017) 750, стр. 4 и SWD(2017) 700, стр. 6—7.

14 Заинтересованите страни изразиха опасения във връзка със забавянето на назначенията на допълнителни съдии в Специализирания съд, но съгласно наличната информация този процес е започнал.

15 Българските органи посочват, че очакват ясни положителни резултати от гледна точка на цялостната бързина на съдебните производства през следващите няколко месеца.

16 Вж. също раздели 3.3 и 3.4 по-долу.

17 Пример за случай, в който е взето решение да се действа посредством незаконодателни средства, е въпросът за съдържанието и формата на обвинителните актове, във връзка с който главният прокурор е поискал от Върховния касационен съд тълкувателно решение с цел разясняване на правното основание. Друг въпрос, по който българските органи решиха да не предприемат последващи действия, се отнася до препоръките за по-активно участие на ръководителите при вземането на решения по конкретни дела в рамките на прокуратурата, като българските органи счетоха, че изпълнението на тези препоръки може да бъде проблемно в българските условия.

който да се определят изискванията за образуване на досъдебно производство и свързаният с това въпрос за извършването на „предварителни проверки“, като последните не са уредени в Наказателно-процесуалния кодекс и събраната при тях информация не може да се използва като доказателство в съда. Има аргументи, отнасящи се до ефикасността, които са в подкрепа или против извършването на предварителни проверки, и които са свързани също така с чувствителни въпроси относно механизмите за съдебен контрол на прокурорските решенията¹⁸. Друг чувствителен въпрос, по който обсъжданията все още не са довели до заключение, се отнася до действащите процедури за подвеждане под отговорност на лицата, заемащи най-висшите магистратски длъжности, в това число на главен прокурор, в случай на сериозни твърдения за неправомерни или престъпни действия.¹⁹

Накрая, по отношение на Наказателния кодекс правителството подготви целенасочени изменения с цел улесняване на наказателното преследване на корупционните престъпления в публичния сектор и разширяване на прилагането на наказателното право по отношение на корупцията в частния сектор. Тези изменения се оказаха спорни и българският законодател продължава да обсъжда този въпрос.

Внимателното обмисляне и консултациите със заинтересованите страни са от значение при вземането на решение за по-нататъшните действия по тези останали въпроси, особено предвид потенциалните последици за цялостната система на наказателното разследване и за баланса между основните институции. Освен това вторият показател е съсредоточен върху възможните законодателни решения, но основните предизвикателства са тясно свързани с въпроси, повдигнати в контекста на по-широкообхватната стратегия за съдебна реформа и на разследванията за корупция, които са предмет на третия и четвъртия показател по-долу.

Анализът по втория показател показва, че България е постигнала значителен напредък по препоръка 4 и е предприела конкретни действия за подобряване на съответната правна уредба. Редица въпроси, които са от значение и в контекста на третия и четвъртия показател, са все още в процес на разглеждане от българските органи. Наблюдението по втория показател може да се счита за временно прекратено, като продължава да се осъществява постоянен мониторинг на последващите действия във връзка със законодателните промени.

3.3 Трети показател: продължаване на съдебната реформа

Препоръка 5: *да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и да 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.*

Препоръка 6: *да се намери решение на положението с натовареността в най-заетите съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне*

18 SWD(2018) 550, стр. 9.

19 Липсата на ефективни механизми за разследване на действащ главен прокурор беше определена от Европейския съд по правата на човека като един от основните недостатъци на българското наказателно правосъдие в решение по знаково дело от 2009 г., по което последващите действия подлежат все още на мониторинг от страна на Съвета на Европа. Вж. *Kolevi срещу България*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng>.

съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с развитието на електронното правосъдие.

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

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

Работата по съдебната реформа продължава по различните направления, определени в стратегията за съдебна реформа от 2014 г. В този контекст правителството е продължило консултациите си със заинтересованите страни в рамките на консултативния Съвет за съдебната реформа и е установило практика за публикуване на редовни актуализации за постигнатия напредък и за допълнителните приоритети в процеса на реформи. Като се има предвид, че настоящата стратегия за реформа се прилага за периода до 2020 г., тези механизми биха могли да се използват като отправна точка за по-широк обществен дебат за бъдещето на българската съдебна система и за приоритетите за евентуални инициативи за реформи след 2020 г. Би било полезно в този дебат да се включи и Висшият съдебен съвет, който разполага с широки самостоятелни правомощия по отношение на управлението на съдебната система в България.

Ключов въпрос в това отношение се отнася до управлението на натовареността в съдилищата и свързаната с това евентуална бъдеща реформа на съдебната карта. В момента прокуратурата предприема мерки за изпълнението на пилотен проект за укрепване на малък брой районни прокуратури като първа стъпка към по-широка реформа. Що се отнася до съдилищата, Висшият съдебен съвет е възприел предпазлив подход към този въпрос в очакване на резултатата от текущ проект и в момента изглежда все по-невъзможно в близко бъдеще да се осъществи реформа на съдебната карта. Вместо това са били предприети мерки за преразпределяне на подсъдността по граждански дела чрез законодателна промяна, за да може натоварването на най-заетите съдилища, които обикновено се намират в София, да бъде преразпределено на други съдилища. Този подход се ползва с подкрепата на правителството и вече доведе до конкретни изменения, които наскоро бяха приети от Народното събрание²⁰. Наред с тези законодателни инициативи, Висшият съдебен съвет е започнал наскоро и няколко процедури за прехвърляне на съдебни постове към основните съдилища в София. Тези усилия на законодателно и ръководно равнище ще бъдат от значение за облекчаването на натиска върху посочените съдилища в краткосрочен план. В по-дългосрочен план ще бъде необходимо да се осъществят реформи от по-структурен характер, които да гарантират ефективността и ефикасността на съдебната система.²¹

20 Приети са изменения на Гражданския процесуален кодекс за преразпределяне на подсъдността за някои видове потребителски и застрахователни иски. Обмислят се и допълнителни промени с евентуална техническа помощ от страна на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи.

21 Важен аспект на тези реформи ще бъде разработването на решения в областта на електронното правосъдие в контекста на по-широко преразглеждане на съдебната карта. Усилията в тази област са

Друг ключов аспект на работата съгласно стратегията за съдебна реформа цели да се подобри рамката за последващите съдебни действия, предприемани по делата за корупция и организирана престъпност. През 2016 г. екип от опитни прокурори от няколко държави членки, подпомогнат от Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи, изготви доклад относно българската прокуратура и отправи редица препоръки към българските органи. Препоръките в доклада от декември 2016 г. послужиха за основа на пътна карта, изготвена от българските органи през 2017 г., и много от тях вече са били последвани от конкретни действия, като например укрепването на специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност, която вече отговаря и за делата за корупция по високите етажи на властта. Някои препоръки не са получили подкрепа от страна на властите. По-специално препоръките за по-активно участие на ръководството на прокуратурата в работата на прокурорите по конкретни дела бяха счестени за проблемни от българските органи, тъй като такова официално признаване на ролята на йерархията за отделни дела би изглеждало като връщане към система, която в миналото се е смятала за проблемна²². Редица препоръки действително са довели до конкретни действия на българските органи, включително разглеждане на възможните законодателни изменения, по някои от които все още се работи²³, и различни организационни мерки, главно в рамките на прокуратурата. Ще отнеме време въздействието от тези мерки да бъде усетено, като за да се гарантира техният дълготраен успех, ще бъде необходимо да има траен и постоянен акцент върху частта, отнасяща се до управлението в рамките на прокуратурата.

Независимият анализ на прокуратурата, направен през 2016 г., беше особено всеобхватен проект, но той беше придружен от сходни усилия, подети от самите български органи в отговор на препоръките, отправени в предишни доклади по МСП. По-специално България е направила отделен анализ на делата пред Европейския съд по правата на човека, по които са били установени недостатъци при ефективното разследване на престъпления в страната, като целта на анализа е била да се установят повтарящи се затруднения, които могат да бъдат преодолени чрез законодателни или други мерки. През 2017 г. тази дейност беше последвана от съдържаща редица насоки за действие пътна карта, която допринесе за обсъжданията на посочените по-горе законодателни промени, както и от различни мерки, свързани по-скоро с управлението и организацията.²⁴

Анализът на третия показател показва, че България е постигнала значителен напредък и препоръки 5, 6, 7 и 8 са почти изпълнени. Някои промени са все още в процес на осъществяване и за да се потвърди направената оценка, е необходим постоянен мониторинг.

били подновени в рамките на Висшия съдебен съвет. Предишният състав на ВСС бе започнал няколко проекта с подкрепа от фондовете на ЕС, които обаче претърпяха значителни забавяния.

22 Последните реформи са насочени по-скоро към разширяване на обхвата на официалните гаранции за независимостта на отделните прокурори.

23 Вж. раздел 3.2 по-горе.

24 Съвсем наскоро между Министерството на правосъдието и прокуратурата беше установена рамка за координирани последващи действия във връзка с такива дела пред Европейския съд по правата на човека.

3.4 Четвърти показател: корупция по високите етажи на властта

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.

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

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.

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.

През януари 2018 г. България прие всеобхватна реформа на законодателството за борба с корупцията. Новият закон въвежда всеобхватна реформа на законодателната уредба за предотвратяването на конфликти на интереси, незаконно обогатяване и корупция. С него се създава нова единна агенция за противодействие на корупцията, която отговаря за проверките за конфликт на интереси и проверките на притежаваното имущество на високопоставените длъжностни лица, за разследване на твърденията за злоупотреба сред тази категория служители, за общото насърчаване на предотвратяването на корупцията, както и за провеждането на процедурите за изземване и конфискация на незаконно придобито имущество. Новата агенция се основава на сливането на няколко вече съществуващи институции и вече функционира напълно. Тя включва и една дирекция, която преди беше част от държавна агенция „Национална сигурност“, и е компетентна да помага на прокуратурата при разследвания по подозрение за корупция по високите етажи на властта. Макар да няма независимите правомощия за наказателно разследване, с които разполагат правоприлагащите органи и прокуратурата, агенцията има широка компетентност да прилага мерки за надзор и разузнавателни мерки в рамките на своята компетентност. Наред с това към новата агенция са прехвърлени служителите, ресурсите и правомощията на бившата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество и сега това е основната агенция, отговаряща за изземването и конфискацията на незаконно имущество в България.

Новият закон гарантира висока степен на приемственост що се отнася до персонала и законодателната уредба. През март бившият ръководител на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество беше избран от Народното събрание за ръководител на новата агенция в състезателна процедура с двама кандидати²⁵. Впоследствие по предложение на новоизбрания председател бяха утвърдени чрез сходна процедура

²⁵ Кандидатът беше подкрепен от широко мнозинство в Народното събрание.

заместник-председателят и останалите трима членове на комисията. Въпреки че процедурата бе извършена по прозрачен начин, предвидената в закона процедура доведе до противоречия във връзка с нейното приемане, тъй като предвижда изборът на ръководството да става с обикновено мнозинство в Народното събрание²⁶. Следователно за новото ръководство ще бъде важно да си изгради репутация на независимост и безпристрастност при управлението на дейностите на агенцията.

Основно предизвикателство за новата агенция ще бъде да организира ефективно упражняването на големите си по обхват правомощия, простиращи се от превенция до дейности, свързани с разследване и конфискация на имущество. Ще бъде важно да се гарантира, че се обръща необходимото внимание на всички направления на работата в рамките на общ стратегически подход, като същевременно се запазва ясно разграничение между задачите, когато това е необходимо²⁷. Отделно предизвикателство в този контекст ще бъде необходимостта от ефективна и прозрачна комуникация с обществеността относно различните роли на агенцията с цел да се изгради обществено доверие в нейната независимост и да се избегне объркване на ролите.²⁸

В допълнение към поставения с новата агенция фокус върху лицата, заемащи висши публични длъжности, правителството актуализира и изясни правната уредба за вътрешните инспекторати в държавната администрация, като тази уредба вече се прилага, при което бяха включени и нови разширени правомощия във връзка с проверката на декларациите за конфликт на интереси и за имущественото състояние на служителите от публичната администрация. През идните месеци се очаква да бъдат отпуснати допълни бройки персонал към инспекторатите. Новите разпоредби предвиждат също по-силна координираща роля на главния инспекторат към министър-председателя и по-ясни правила за работата и квалификацията на инспекторите.

И накрая, ключов проблем, подчертан в поредицата доклади по МСП, е липсата на последователни резултати в България, що се отнася до присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. През 2016 г. прокуратурата извърши преглед на извадка от приключените дела за корупция с цел да идентифицира проблемите, които затрудняват успешното наказателно преследване в подобни случаи. Това бе последвано от известен брой мерки, някои от които включват обмислянето на възможни законодателни изменения, с цел да се подобри капацитетът на системата на наказателното правосъдие в България, за да се противодейства ефективно на корупцията по високите етажи на властта.²⁹

Усилията за подобряване на рамката за разследване и наказателно преследване на корупцията трябва да продължат и в бъдеще, за да може България да успее да покаже

26 Първоначално законът беше приет през декември 2017 г., но президентът му наложи вето поради редица опасения, някои от които бяха изразени и от членове на опозицията и организации на гражданското общество. В крайна сметка, Народното събрание отхвърли вето и прие закона през януари 2018 г.

27 Очаква се агенцията да играе централна роля както при разработването на по-широка стратегия за борба с корупцията, така и при комуникацията във връзка с нея. Същевременно редица особено чувствителни задачи, свързани с разследванията за корупция и процедурите за конфискация на имущество, изискват внимателен подход, за да се защити поверителността, като редом с това се гарантира подходящо ниво на прозрачност и отчетност пред широката общественост.

28 Това включва необходимостта от предоставяне на информация за ролята на агенцията спрямо операциите по правоприлагане по начин, който подчертава нейната независимост.

29 Има значително припокриване на тези мерки с посочените в раздели 3.2 и 3.3 по-горе.

конкретни резултати в продължителен период и така да се натрупат солидни постижения в това отношение. В този контекст прозрачността относно постигнатия напредък по делата е важен елемент на отчетността пред широката общественост. Българските органи проучват конкретни технически варианти за предоставянето на по-прозрачна информация за обществеността като се опират на вече постигнатия напредък, потвърден в доклада от ноември 2017 г.

Анализът по четвъртия показател показва, че България е постигнала значителен напредък по изпълнението на препоръки 9, 10, 11 и 12. Българските органи ще трябва да покажат конкретни и трайни резултати, демонстрирани чрез окончателни решения по дела за корупция по високите етажи на властта. Новата институционална рамка за борба с корупцията изисква постоянен мониторинг с оглед на необходимостта от консолидиране на постигнатия напредък.

3.5 Пети показател: Корупцията в по-общ план, включително на местно равнище и по границите

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.*

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.*

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.*

Като част от по-мощна реформа на системата за обществени поръчки през последните години, в България бе въведена нова система на предварителни проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки, така че проверките да станат по-ефективни и да се укрепят последващите действия. Тъй като това е ключова рискова област, в доклада от януари 2017 г. беше препоръчано извършване на външен преглед на функционирането на новата система с цел да се провери нейната ефективност и да се идентифицират евентуални недостатъци. Българските органи вече дадоха ход на този преглед. Той се извършва в сътрудничество със Световната банка и ще бъде приключен в началото на 2019 г. Това следва да бъде важна стъпка към възпрепятстването на корупцията при процедурите за възлагане на обществени поръчки.

През 2017 г. Националният съвет по антикорупционни политики започна преглед на секторните планове за противодействие на корупцията, обхващащ основните високорискови сектори в цялата държавна администрация. След този преглед съветът прие хоризонтални насоки за по-нататъшното развитие на плановете. С тази дейност се цели разпространяването на добри практики, основаващи се отчасти на опита в рамките на Министерството на вътрешните работи, което от 2015 г. насам е разработило

цялостна програма за целенасочени мерки за борба с корупцията³⁰. Новите насоки дават по-ясна рамка за превантивната работа в различните сектори на управление с ясна йерархия на отговорностите и стандарти за определяне на мерки, последващи действия и докладване. Понастоящем те се прилагат в цялата държавна администрация.³¹

Националният съвет по антикорупционни политики продължава дейността си по отношение на определянето на цялостната насока на тези усилия, като същевременно установява полезни връзки с правителството, гражданското общество и органите на съдебната власт. Той служи също така като основен форум за цялостния мониторинг и оценка на прилагането на националната стратегия за борба с корупцията.³²

Анализът на петия показател показва, че България е постигнала значителен напредък по препоръки 13, 14 и 15. Като цяло тези въпроси ще изискват трайни последващи действия на българските органи в дългосрочен план, за да може да се покажат конкретни резултати.

3.6 Шести показател: Организирана престъпност

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.*

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.*

В предишните доклади бе признат постигнатият напредък по отношение на организираната престъпност в България, но бе обърнато внимание на някои нерешени въпроси, които трябва да се следят. Първият въпрос беше създаването на система, която да осигури прозрачност при докладването на напредъка на борбата срещу организираната престъпност. Известен напредък по този въпрос беше признат още в доклада от ноември 2017 г., като понастоящем се извършва допълнителна работа, която обхваща и делата за корупция по високите етажи на властта.³³

Другият въпрос беше свързан с преразглеждането на законодателството, уреждащо конфискацията на имущество, с цел да се гарантира цялостната ефективност на системата за изземване и конфискация на незаконно придобито имущество. Тези

30 В Министерството на вътрешните работи тези усилия продължават, включително с оглед на справяне с корупцията по границите, в т.ч. и митниците.

31 През март 2018 г. бе приет първия пакет планове за противодействие на корупцията в съответствие с новите насоки.

32 В Съвета участват представители на всички имащи отношение държавни институции и той се председателства от национален координатор за борбата с корупцията, понастоящем заместник министър-председателят по правосъдната реформа.

33 Вж. също раздел 3.4 по-горе.

изменения бяха направени и включени в новата правна уредба, приета в началото на 2018 г.

Въз основа на анализа по шестия показател настоящият доклад потвърждава заключението от ноември 2017 г., че България е постигнала значителен напредък по препоръка 16 и е изпълнила препоръка 17. Наблюдението по шестия показател може да се счита за временно прекратено.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През дванадесетте месеца след ноември 2017 г. България е продължила усилията си за изпълнение на препоръките, определени в доклада от януари 2017 г.

Предвид оценката, изложена в настоящия доклад, Комисията смята, че няколко препоръки вече са изпълнени, а редица други са много близко до изпълнението. На тази основа Комисията достигна до заключението, че наблюдението по показатели 1, 2 и 6 може да се смята за временно прекратено. Предвид това, че в някои случаи все още се извършват промени, се изисква продължаване на мониторинга, за да може тази оценка да се потвърди. Комисията е уверена, че България ще бъде в състояние да изпълни всички останали препоръки.

С решителни последващи действия по останалите препоръки България ще направи важна стъпка към разрешаването на много от предизвикателствата, пред които е изправена. Тя трябва да продължи да отбелязва конкретни резултати, така че да бъде консолидиран постигнатият напредък. Тази положителна тенденция трябва да се запази докато МСП се прилага и ще трябва да бъде следена постоянно от българските органи след като действието на МСП бъде прекратено. Прозрачното докладване от българските органи и общественият и гражданският контрол ще играят важна роля при поемането на извършването на мониторинга на национално равнище и за осигуряването на необходимите гаранции за трайното придържане към напредък и реформи.

Комисията ще продължи да наблюдава и следи отблизо напредъка и възнамерява да направи отново оценка на постигнатия напредък преди края на настоящия си мандат. Комисията очаква, че с това процесът на МСП за България ще бъде приключен. В съответствие с тази цел Комисията приканва България да следва настоящата положителна тенденция в посока на изпълнение на всички оставащи препоръки.