



Брюксел, 15.11.2017г.
COM(2017) 750 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2017) 700 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г.,¹ за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Оттогава досега докладите по МСП са имали за задача да способстват за насочването на усилията на българските органи чрез конкретни препоръки и са отразявали постигнатия напредък. Както Съветът² подчерта, прилагането на МСП ще приключи, когато всеки един от шестте показателя, приложими за България, бъде изпълнен по задоволителен начин.

В доклада по МСП³ от януари 2017 г. Комисията направи равностойна и преглед на постиженията и на предизвикателства, които все още не са преодолені, като също така определили ключовите оставащи стъпки, необходими за постигането на целите на МСП. В тази връзка Комисията отправи седемнадесет ключови препоръки, чието евентуално изпълнение ще доведе до приключването на процеса по МСП. Отправените през януари 2017 г. препоръки може следователно да се считат за достатъчни с оглед на прекратяването на действието на действието на МСП, освен ако определени промени не доведат до ясен обрат в хода на напредъка. В доклада бе подчертано, че темпът на процеса ще зависи от това колко бързо България ще успее да изпълни препоръките по необратим начин.

Ето защо на този етап от процеса по МСП в настоящия доклад се представя напредъкът, който е постигнат след отправянето на препоръките 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.

В речта си от септември 2017 г. относно състоянието на Съюза председателят Юнкер подчерта значението на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт⁴, които са императив, валиден за всички държави — членки на ЕС, а не само за тези, които участват в МСП.

Въз основа на своя анализ на напредъка, постигнат от България през целия период на процеса по МСП от 2007 г. насам, , както и въз основа на напредъка, постигнат след публикуването на доклада през януари 2017 г., Комисията остава на мнение, че с непрекъснато политическо лидерство и решимост за постигане на напредък в реформата, България би трябвало да може да изпълни оставащите неизпълнени препоръки по МСП в близко бъдеще. В анализа се подчертава, че е важно оставащите предизвикателства да бъдат преодолені в дух на добро сътрудничество между институциите.

Комисията възнамерява да извърши оценка на постигнатия напредък в края на 2018 г. и е готова да предостави допълнителна помощ, за да спомогне за утвърждаването на

¹ Заключение на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (нотифицирано под номер C(2006) 6570).

² Заключение на съвета относно МСП.

³ COM(2017) 43 final, 25.1.2017 г.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm

необратимия характер на напредъка и следователно за прекратяването действието на механизма.

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

Както беше отбелязано в доклада от 2017 г., политическата нестабилност през годините оказва отрицателно въздействие върху капацитета за реформа. През май встъпи в длъжност ново правителство⁵. При наличието на новото правителство бе възобновена работата по различните направления, в които предишното правителство беше осъществявало дейност през 2016 г., което позволи на реформите да продължат с известна степен на приемственост в политиката чрез поемане на работата от предишното правителство. Новото правителство показва решителност да навакса изгубеното време чрез бързо прокарване на законодателни инициативи, насочени към завършване на редица значителни реформи преди края на годината. В някои случаи отделни заинтересовани страни изразиха опасения за качеството на законодателството или за своето участие в процеса⁶. Важни законодателни инициативи все още са в процес на подготовка или обсъждане и ще е важно те да бъдат представени в контекст на широки обществени дебати и консултации със засегнатите заинтересовани страни. Комисията счита, че приобщаващите законодателни процеси, основаващи се на принципите за по-добро регулиране, имат основно значение за устойчивостта на реформата.

Междувременно последните събития в Народното събрание отново привлякоха вниманието към въздействието от непредвидимия процес на вземане на законодателни решения. През юли пакет от проекти за предложения за изменения в Закона за съдебната власт беше включен в дневния ред на Народното събрание от народни представители без обществен дебат или консултация със заинтересованите страни. Проектноизмененията породиха множество критики, тъй като мнозина от магистратските среди и от гражданското общество видяха в тях непосредствено посегателство върху независимостта на съдебната власт. Макар че най-широкообхватните изменения бяха оттеглени преди окончателното гласуване⁷, някои от приетите изменения бяха критикувани за това, че биха могли да доведат до накърняване на независимостта на съдиите, а според някои наблюдатели съществува възможност те да са противоконституционни⁸. Допълнителни проектоизменения на

⁵ Служебното правителство, функциониращо до съставянето на новото правителство през май, успя да предприеме някои действия с подготвителен или административен характер, но напредъкът по значими законодателни реформи беше забавен.

⁶ Вж. по-долу в точка 3.2. Важен елемент от изпълнението на стратегията за съдебна реформа от 2014 г. бе създаването в началото на 2016 г. на консултативен съвет за съдебната реформа, който чрез прякото участие на заинтересованите страни в подготовката на измененията изигра решаваща роля за осигуряването на широка обществена подкрепа за осъществяването на значимите законодателни промени, приети през 2016 г. През 2017 г. решителността за постигане на бързи резултати в някои случаи доведе до по-малко приобщаващ подход, което оказва въздействие върху начина, по който засегнатите страни в съдебната власт и гражданското общество приеха реформите.

⁷ По-специално някои от проектоизмененията щяха да ограничат достъпа на професионалните сдружения на магистратите до чуждестранно финансиране. Тези изменения бяха оттеглени.

⁸ Това се отнасяше по-специално до изменението, предвиждащо задължително временно отстраняване от длъжност без право на обжалване на всеки магистрат, който бъде привлечен като обвиняем, и до изменението, въвеждащо изискването магистратите да декларират членството си в професионални сдружения. Бяха изразени опасения, че в българския контекст с такива разпоредби би могло да се злоупотреби или че тяхното наличие би довело до непреднамерен натиск върху съдиите. Първият елемент, посочен по-горе, бе критикуван също така в едно неотдавнашно становище на

Закона за съдебната власт бяха внесени по същия начин в началото на октомври от отделни народни представители без обществен дебат или консултация със заинтересованите страни и отново бяха критикувани от наблюдатели, че представляват стъпки назад по ключови елементи от реформите от 2016 г.⁹ България следва да гарантира необратимостта и надеждността на процеса на съдебна реформа, като създаде среда на взаимно доверие и сътрудничество между институциите, която е от решаващо значение за успешното осъществяване на реформите. Въпреки че съществува ясна необходимост да се ускори темпът на реформите, това не следва да води до заобикаляне на процедурите на консултации, което крие риск от създаване на климат на несигурност и липса на ангажираност.

В съдебната система наскоро избраният Висш съдебен съвет (ВСС) има възможност да подобри отрицателната като цяло атмосфера за дебати в съдебната система, която преобладаваше по времето на предишния ВСС и се характеризираше с очевидни разногласия и взаимни подозрения, възпрепятстващи безпристрастния процес на вземане на решения. Наскорошните реформи въведоха безспорни подобрения, по-специално чрез създаването на отделни колегии във ВСС за съдии и прокурори. Съмненията, които обаче продължават да съществуват във връзка с възможно неправомерно влияние от страна на ВСС върху съдии биха накърнили представата за независим процес на вземане на решения в тази ключова институция¹⁰. Предвид това предизвикателство за новия състав на ВСС следователно ще бъде важно да създаде атмосфера на открит дебат и прозрачност по ключови решения, така че да възвърне доверието на магистратите и широката общественост, което е от съществено значение за доброто функциониране на съдебната система.

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 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.

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.

Венецианската комисия (вж. препратка в бележка под линия 10 по-долу). След публикуването на становището България прие на 27 октомври допълнителни изменения в отговор на някои от изразените опасения.

⁹ С тези изменения се целеше да се предостави възможност за командироването на магистрати в други съдилища за по-дълги периоди от време, както и да се въведе основано на резултатите възнаграждение за магистратите в специализирания съд и прокуратура, в чиято компетентност влизат делата за корупция по високите етажи на властта и делата, свързани с организираната престъпност.

¹⁰ Произтичащите от структурни слабости, които продължават да съществуват в българската система, основания за такива опасения бяха подчертани в доклади на Венецианската комисия и на Групата държави срещу корупцията (GRECO - създадена през 1999 г. от Съвета на Европа, за да следи за спазването на стандартите на организацията за борба с корупцията), вж. доклада на GRECO за изпълнението от страна на България от юни 2017 г. (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) и становището на Венецианската комисия по отношение на България от 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)).

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.

Най-важното развитие през тази година по отношение на съдебната власт бе избирането на нов състав на Висшия съдебен съвет (ВСС), който встъпи в длъжност на 3 октомври. Изборите за съдебната квота бяха проведени през юни в съответствие с принципа „един магистрат — един глас“, чието значение беше подчертавано по-рано от Комисията, и въпреки някои опасения, изразени по време на провеждането на изборите, процесът бе счетен като цяло за справедлив. Това беше значително подобрение в сравнение с изборите за предишния ВСС през есента на 2012 г.¹¹ Изборът за парламентарната квота бе проведен от Народното събрание на 20 септември, като успешните кандидати бяха избрани с мнозинство, значително надвишаващо изискваното мнозинство от две трети. В медиите и гражданското общество бяха изразени критики, че резултатът е бил предопределен чрез договорки между основните политически партии и че дебатът е бил повърхностен и не е отразил открито разглеждане на съответните качества на кандидатите.¹² Конкретна критика бе отправена относно обстоятелството, че при проведеното по-рано публичното изслушване в Комисията по правни въпроси не е било предоставено време за разглеждането на съществени въпроси, повдигнати от гражданското общество, въпреки че тези въпроси са били получени и до тях е бил предоставен обществен достъп на уебсайта на Народното събрание. Като цяло обаче изборите за новия състав на ВСС показаха предимствата на новата законодателна рамка, която беше въведена през 2016 г. Сега от новия състав на ВСС зависи да покаже своята независимост на практика чрез постигане на трайни резултати при вземането на безпристрастни и професионални решения в ключови области.

Важна отговорност на ВСС са назначенията на високи длъжности в съдебната система. Важно ще бъде да се установи, че такива решения се вземат въз основа на качествата на кандидатите и по прозрачен начин. Особено важно решение през 2017 г. беше предложението за назначаване на нов председател на Върховния административен съд. Въпреки че това решение можеше да бъде прието от новия състав на ВСС, предишният състав на ВСС реши да избере своя кандидат на 11 септември и да представи неговата кандидатура за утвърждаване от президента на републиката.¹³ Междувременно президентът върна кандидатурата с мотива, че би било по-легитимно, ако процесът на номиниране бъде извършен от новия встъпващ в длъжност състав на ВСС. Това даде възможност на новия състав на ВСС да преразгледа номинацията на заседание, проведено на 19 октомври, на което назначаването на избрания кандидат бе утвърдено след повторно гласуване с голямо мнозинство.

¹¹ В доклада по МСП от януари 2014 г. Комисията изрази съжаление, че изборът на квотата на съдебната власт е пострадал от решението да не се позволи пряк избор на кандидатите от всички магистрати — COM(2014) 36 final.

¹² Особено като се вземе предвид фактът, че дялът на членовете, избирани от Народното събрание, в съдийската колегия остава висок: същият брой като този на съдиите, избирани от своите колеги.

¹³ Съгласно Конституцията на Република България президентът назначава председателите на двете върховни съдилища, както и главният прокурор, по предложение на ВСС. Президентът може да откаже веднъж назначаването на предложения кандидат, но не може да го откаже при повторно направено предложение.

Другата основна институция, създадена съгласно Конституцията за защита на независимостта на съдебната власт, е Инспекторатът. Измененията на Конституцията, приети през 2015 г., предоставиха на Инспектората по-силни правомощия в ключови области, като например проверките за почтеност, включително тези отнасящи се до конфликт на интереси и лично имущество на магистратите, както и по-централна роля в подготовката на дисциплинарни производства. Въпреки че окончателните решения относно такива производства продължават да бъдат в правомощията на ВСС, тези правомощия неизбежно повдигат чувствителни въпроси — дисциплинарни решения на ВСС в миналото са били повод за спорове — и следователно трябва да се упражняват внимателно. В доклада от януари 2017 г, като беше взет предвид този контекст, беше отправена препоръка до българските органи да използват външен експертен опит за подобряване на практическото функциониране на новата система за проверки и дисциплинарни производства¹⁴. През октомври Венецианската комисия прие становище по отношение на България, което съдържа важни елементи, които биха могли да послужат за основа за допълнителна оценка в контекста на тези изменения¹⁵.

Заключението въз основа на анализа на изпълнението на препоръки 1, 2 и 3 е, че като цяло България е постигнала допълнителен значителен напредък по първия показател. Въпреки това някои елементи от препоръки 2 и 3 все още не са изпълнени и ще изискват допълнителни последващи действия през идните месеци.

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.

Що се отнася до наказателните производства, през юли Народното събрание прие пакет от изменения на Наказателно-процесуалния кодекс. Тези предложения имат за цел преодоляване на забавянията при наказателните производства, по-специално чрез ограничаване на възможността за съдилищата да връщат дела на прокуратурата на формалистични основания. Въпреки че много от измененията са в съответствие с предложенията, които бяха представени още през есента на 2016 г., бяха изразени опасения, че окончателният пакет беше прокаран в Народното събрание без много време за по-широк дебат в рамките на съдебната система, като по този начин не беше обърнато внимание на възможни опасения. Една от последиците от тези новоприети изменения беше прехвърлянето на подсъдността на делата за корупционни престъпления срещу лица на ръководни длъжности, включително министри, депутати и магистрати, на специализирания съд, на когото са подсъдни делата за организирана престъпност. Изключително краткият срок, който беше предоставен за осъществяването на тази промяна създаде организационни трудности¹⁶. Както беше отбелязано в януарския доклад, такива промени трябва да бъдат внимателно подготвени и придружени от подходящ анализ на нуждите от ресурси и на възможните

¹⁴ Българското правителство изрази интерес да получи подкрепа от СПСР за Инспектората.

¹⁵ Вж. препратката в бележка под линия 10 по-горе.

¹⁶ Допълнителни изменения на Закона за съдебната власт, очевидно свързани с приетите изменения, бяха предложени в Народното събрание в началото на октомври без предварително обсъждане или консултация и бяха критикувани за това, че поставят под въпрос елементи на вече приети изменения и че евентуално дават повод за допълнителни опасения. Независимо от това измененията бяха приети от Народното събрание на 27 октомври.

правни последици от промените. Освен това измененията в Наказателно-процесуалния кодекс бяха придружени от специфични изменения на Закона за съдебната власт, предвиждащи нова възможност за отстраняване от длъжност на магистрати, по отношение на която Венецианската комисия изрази опасения¹⁷. В по-общ план въздействието от все още скорошните промени се очаква да се прояви в резултатите по делата в хода на прилагането на различните разпоредби на практика.

Понастоящем в работни групи на Министерството на правосъдието, които получават техническа информация от прокуратурата и други източници, тече обсъждане на редица допълнителни области на възможни законодателни изменения, отнасящи се до Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс, с оглед на разрешаването на проблеми, установени в контекста на третия и четвъртия показател¹⁸. Експерти и български органи установиха, че въпросните проблеми засягат по-ефективното разследване и наказателно преследване на тежки престъпления, свързани с корупция и организирана престъпност. С цел обаче да се насърчи необходимото доверие в този процес сред широката общественост, както и приемането в съдебната система на предложените промени, от решаващо значение е съществени промени в наказателноправната уредба да се извършват по прозрачен начин след провеждане на обществен дебат в магистратските среди и след консултации с гражданското общество. Въздействие върху устойчивостта на напредъка оказва не само съдържанието на законодателните промени, но също и процедурата, използвана за тяхното изготвяне и приемане.

Като цяло България е предприела конкретни стъпки за изпълнение на препоръка 4 с цел постигане на целите на втория показател. Вече са приети редица изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, а допълнителни законодателни предложения във връзка с третия и четвъртия показател са в процес на изготвяне, включително за изменения в Наказателния кодекс. В допълнение към обществения дебат и консултациите със съответните заинтересовани страни в съдебната система и гражданското общество успешното осъществяване на тези реформи ще изисква внимателни подготвителни и последващи действия.

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 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 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 СПСР във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции,

¹⁷ Вж. бележка под линия 8 по-горе.

¹⁸ Вж. по-долу в точки 3.3 и 3.4.

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 [върху решенията на ЕСПЧ], включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

Четири препоръки в доклада от януари 2017 г. бяха насочени към увеличаване на отчетността пред широката общественост и сътрудничеството между институциите. Целта бе да се насърчи по-голямата ангажираност на обществото с процеса на реформи, като по този начин се осигури по-висока степен на необратимост на процеса. Това е от особено значение в контекста на продължаващата реформа на съдебната система. Въпреки че успешното изпълнение на стратегията за съдебна реформа в крайна сметка трябва да се основава на участието на множество отделни институции, както в рамките на съдебната система, така и извън нея, правителството и ВСС имат ключова роля в този процес, включително по отношение на осигуряването на всеобхватна рамка за открит дебат и междуинституционални консултации. Българското правителство предприе някои стъпки в тази посока, като се ангажира да публикува редовни доклади за напредъка по стратегията. Тези доклади биха могли да послужат за основа на обществен дебат, както и на диалог с ВСС и съдебната система като цяло по отношение на конкретните мерки и специфичните цели, които трябва да бъдат преследвани с оглед постигане на общите стратегически цели, определени в стратегията от 2014 г. за оставащия период до 2020 г.¹⁹ Очаква се през идните месеци по този процес да бъде постигнат напредък в сътрудничество с новоизбрания състав на ВСС.

Реформата на съдебната карта и въвеждането на всеобхватна система за електронно правосъдие са на дневен ред от няколко години, като предходният състав на ВСС извърши значителна по обем подготвителна работа, а в момента се извършва по-нататъшен анализ в рамките на проект, финансиран със средства на ЕС. Изглежда все още това е по-дългосрочен проект, който ще бъде разработен от новия състав на ВСС и ще изисква също така по-широка политическа подкрепа. Въпреки това по някои елементи може да бъде осъществен по-бърз напредък. По-специално главният прокурор вече представи конкретен модел за окрупняване на районните прокуратури в 28-те области, което няма да изисква обезателно паралелно окрупняване на районните съдилища. По-конкретно съществува неотложна необходимост от разрешаване на проблема с неравномерното разпределение на натовареността между съдилищата, изразяващ се в частност в това, че по-големите съдилища в столицата имат по-високо натоварване в сравнение със средното за страната²⁰. Този въпрос е неизбежно един от важните въпроси в дневния ред на новия състав на ВСС при встъпването му в длъжност. Освен предоставянето на допълнителен персонал на претоварените съдилища, друг възможен подход за действие се състои в преразглеждане на подсъдността за някои видове дела. Правителството проучва определени възможности в тази насока. Такива промени разбира изискват подходящи консултации и дебати със съответните заинтересовани страни, по-специално като се има предвид въздействието върху достъпа до правосъдие.

¹⁹ Текстът на стратегията на английски език може да бъде намерен на следния адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570

²⁰ Предишният състав на ВСС разработи рамка за анализа на натоварването, благодарение на която понастоящем се събират обстойни данни за натовареността във всички съдилища и прокуратури.

Важни възможности за евентуални по-нататъшни реформи бяха набелязани през миналата година в анализ, отнасящ се до българската прокуратура, който бе извършен с подкрепата на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи (СПСР) от екип от прокурори на ръководни длъжности от Германия, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство. Българските органи — с прокуратурата във водеща позиция и с подкрепата на Министерство на правосъдието — изготвиха пътна карта, съдържаща редица действия, като последваща мярка във връзка с този анализ. Предвид сложността им, много от действията, предвидени в пътната карта, все още предстоят да бъдат трансформирани в конкретни резултати и решения относно начина, по който да се процедира²¹. Предстои да се види дали ще е възможно да се постигне консенсус между различните участващи институции относно промените, необходими за цялостно изпълнение на препоръките, съдържащи се в експертния доклад²².

В отделна инициатива през 2016 г. прокуратурата сама извърши анализ на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) относно неефективните наказателни разследвания в България. Последващите действия във връзка с този анализ също напредват в контекста на пътна карта, изготвена от прокуратурата, която е в процес на изпълнение.

Като цяло България предприе по-нататъшни стъпки за изпълнение на четирите препоръки по третия показател. Все още обаче предстои тези инициативи да бъдат приключени и трябва да бъдат трансформирани в ясен план за действия, които да бъдат предприети в ключови области.

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

²¹ Много от мерките включват законодателни промени в Наказателния кодекс или Наказателно-процесуалния кодекс и поради това се припокриват значително с мерките, предвидени по втория показател по-горе.

²² 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>

В доклада по МСП от януари борбата срещу корупцията беше посочена като областта, в която е постигнат най-малък напредък в България през десетте години, през които се прилага МСП, включително в контекста на изпълнението на стратегията за борба с корупцията, която беше приета през 2015 г.²³, и свързаните с нея усилия да се приеме цялостна реформа на нормативната уредба и да се създаде единна агенция за борба с корупцията. На 4 октомври новото правителство представи изменен проект пред Народното събрание с изричната цел тази значителна законодателна реформа да бъде приета до края на годината. Когато законът бъде приет, новата институция ще трябва да бъде създадена и да започне работа²⁴. Ключов аспект ще бъде назначаването на ръководството на новата институция в рамките на открита и прозрачна процедура, за да се създадат условия тя да се ползва с широко доверие във всички слоеве на обществото, както и сред държавните служители.

Друг важен елемент от стратегията от 2015 г. за борба с корупцията засяга работата на вътрешните инспекторати в държавната администрация. Тези важни структури са отговорни за вътрешния контрол на добрата административна практика, но досега работиха без ясна правна рамка и общи оперативни стандарти. С цел да се засили ролята на инспекторатите през септември 2017 г. бяха предложени изменения на Закона за администрацията, които бяха приети от Народното събрание на 12 октомври. Новият закон сега трябва да се приложи в конкретно организационно отношение.

Освен че трябва да осъществи тези реформи на ключови институционални структури, България трябва също така да постигне трайни резултати в областта на ефективното разследване, разкриване и наказателно преследване на корупцията. Много от предизвикателствата, отбелязани по втория и третия показател по-горе, са от особено значение и в този контекст. Въпреки това, за да се гарантира, че се обръща специално внимание на предизвикателствата, свързани с дела за корупция по високите етажи на властта, прокуратурата извърши анализ на извадка от дела, разгледани от 2013 г. насам, с цел да се извлекат евентуални поуки и да се набележат мерките, които да бъдат предприети, за да станат разследванията и производствата в тази област по-ефикасни в бъдеще. Въз основа на този анализ бе изготвена пътна карта, която сега се изпълнява от съответните институции. Резултатите от изпълнението на тази пътна карта ще бъдат отчитани редовно в рамките на Националния съвет по антикорупционни политики, създаден от предишното правителство с цел координиране на работата на различните институции, участващи в антикорупционните политики, и председателстван от национален координатор по антикорупционните политики²⁵. Както и при другите пътни карти, посочени по третия показател по-горе, много от предвидените в тази пътна карта мерки са само формулирани в общи линии и все още не са изразени в конкретни действия.

И накрая, важен елемент в основата на една надеждна стратегия за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта е наличието на

²³ Текстът на стратегията на английски може да бъде намерен на следния адрес: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf

²⁴ В този контекст в доклада от януари 2017 г. се отбелязва известна загриженост по отношение на продължаването на ефективното изпълнение на функциите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество при новата нормативна уредба с оглед на обстоятелството, че в тази област България постигна солидни резултати през последните години.

²⁵ Настоящият заместник министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи също беше назначен за национален координатор по антикорупционните политики.

съгласувана рамка за информиране на обществеността относно постигнатите резултати. В отговор на препоръката, съдържаща се в доклада от януари 2017 г., Върховният касационен съд на Република България създаде механизъм за проследяване и отчет по делата за корупция при движението им в системата на съдилищата. Това е в допълнение към предоставянето на информация от страна на прокуратурата за предприетите от нея действия по конкретни случаи²⁶.

Като цяло България предприе по-нататъшни стъпки за изпълнение на четирите препоръки по четвъртия показател, съдържащи се в доклада от януари. Въпреки това редица ключови инициативи все още не са приети и изпълнени. Други са в начален етап на изпълнение и все още предстои ясното определяне на конкретни действия.

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.

В доклада от януари 2017 г. се отчете напредък в областта на обществените поръчки и се препоръча на България да извърши външна оценка на функционирането на новата система за предварителни проверки и последващите действия във връзка с тях. Има информация, че в отговор на тази препоръка българските органи предвиждат да възложат на външен изпълнител извършването на такава оценка през 2018 г.²⁷.

Друга насока на работата в рамките на стратегията е въвеждането на планове за противодействие на корупцията с целенасочени и практически мерки за превенция на корупцията в различни високорискови сектори. Националният съвет по антикорупционни политики реши през юли да започне преглед на съществуващите секторни планове за противодействие на корупцията в държавната администрация с цел да се установят възможностите за по-нататъшни координирани действия в тази област. Прегледът се очаква да приключи преди края на годината, след което различните секторни администрации ще трябва да предприемат последващи действия във връзка с констатациите от него. Това е област, в която е необходимо ръководните органи,

²⁶ Що се отнася до предоставянето на такава информация, не е създаден систематичен механизъм за докладване. Прокуратурата докладва такива данни на ВСС и Министерството на правосъдието и също така информира обществеността в редовни пресбрифинги.

²⁷ С финансиране, предоставяно от оперативна програма „Добро управление“ на Европейския социален фонд.

инспекторатите и другите единици от държавната администрация да извършват непрекъснати и решителни действия.

Последната препоръка по този показател има за цел да гарантира непрекъснатостта на обществения дебат и политическото внимание върху прилагането и по-нататъшното развитие на стратегията за противодействие на корупцията чрез механизъм за публично отчитане. Българските органи решиха да продължат мандата на Националния съвет по антикорупционни политики и да му възложат задача да извършва редовна оценка на напредъка и да информира обществеността за резултатите.

Като цяло България е предприела стъпки за изпълнение на трите препоръки по петия показател, съдържащи се в доклада от януари. Въз основа на предприетите стъпки следва да бъдат предприети необходими действия през 2018 г.

3.6 Шести показател: Организирана престъпност

Препоръка 16: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за организираната престъпност на високо равнище, за които вече има информация в общественото пространство. При зачитане на презумпцията за невиновност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният касационен съд и Министерството на правосъдието следва да докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.

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 доклада от януари 2017 г. се потвърждава, че през последните десет години в престъпната среда е настъпила мащабна промяна, като при организираната престъпност се наблюдава спад на нивото на видимо насилие и тя представлява по-малка заплаха за стабилността на обществото отколкото в миналото, както и че поради тази причина като цяло положението в България се приближава до това в някои други държави членки. Освен това беше отбелязано, че специализираните институции, създадени през 2012 г., са започнали да постигат съгласувани резултати, що се отнася до влезлите в сила присъди по дела за организирана престъпност и отнемането на незаконно придобито имущество.

При все това в доклада са включени някои ключови заключителни препоръки, насочени към по-нататъшно консолидиране на тази положителна тенденция. На първо място, беше препоръчано да се създаде система за отчитане по дела за тежка организирана престъпност, която да позволи на обществеността и медиите да следят напредъка по тях. Тази препоръка е аналогична на подобната препоръка за делата за корупция по високите етажи на властта и предприетите мерки са в отговор и на двете препоръки. Както беше отбелязано по-горе, в доклада от януари 2017 г. се отчитат постигнатите трайни резултати в работата на специализирания съд и специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност. Комисията обаче отбелязва, че съгласно неотдавнашните промени в Наказателно-процесуалния кодекс се предвиждат съществени организационни промени, като подсъдността на делата за корупция по високите етажи на властта се прехвърля на специализирания съд. България следва да гарантира, че тези промени ще утвърдят постигнатия напредък в тази област.

На второ място, беше препоръчано да се приемат изменения в Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество с цел да се отстранят редица предизвикателства, които бяха установени от Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ). В отговор на тази препоръка компетентните български органи уведомиха Комисията, че измененията на закона са приети. Независимо от това Комисията отбелязва, че в новия закон за борба с корупцията, който понастоящем се разглежда от Народното събрание, са включени разпоредби относно отнемането на незаконно придобито имущество и се предвижда нова институционална структура. Както бе отбелязано в доклада от януари 2017 г., ще бъде важно да се гарантира, че тези промени не поставят под въпрос постигнатия вече напредък в тази област и способността на институциите да запазят положителната тенденция, наблюдавана до този момент.

Като цяло България е предприела стъпки за изпълнение на препоръки 16 и 17 по шестия показател. При все това българските власти следва да гарантират, че скорошните решения, свързани с организационни и правни промени, се изпълняват по начин, който консолидира постигнатия напредък.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

Комисията приканва България да предприеме необходимите действия и да изпълни всички препоръки, а към края на 2018 г. ще оцени отново постигнатия напредък.