ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.1.2016 г.
COM(2016) 40 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2016) 15 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. Постигнато беше съгласие, че са необходими допълнителни усилия в ключови области, за да се отстранят слабостите в реформата на съдебната система, както и при борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. Оттогава досега докладите по МСП са отразявали постигнатия от България напредък и са имали за задача да способстват за фокусирането на усилията на българските власти чрез конкретни препоръки. В докладите на Комисията[1] и в заключенията на Съвета на министрите[2] е било отразявано развитието на ситуацията в България и са били отправяни препоръки за в бъдеще. В настоящия доклад се обобщават действията, предприети през последната година, и се излагат препоръки за следващите стъпки. Той е резултат от щателен процес на анализиране от страна на Комисията, който се основава на тясно сътрудничество с българските власти, гражданското общество и други заинтересовани страни. Комисията можеше да разчита и на конкретната подкрепа на експерти, заемащи магистратски длъжности в други държави членки, предоставили становища от професионална гледна точка.

В доклада по МСП от 2015 г. напредъкът през предходната година беше определен като бавен, а в заключенията на Съвета България беше призована „да укрепи и засили политическата си воля за извършване на реформи и постигане на осезаем напредък“[3]. В доклада обаче бяха посочени също редица области, в които проблемите са били признати и е започнало търсенето на решения за тях. Това доведе до обявяването на две широкообхватни стратегии за реформи, имащи за предмет съдебната реформа и борбата с корупцията. Тези две стратегии стояха в основата на много от определящите за 2015 г. моменти и ще продължат да бъдат важни ориентири през 2016 г. Ключовите изпитания за напредъка ще се изразяват в това ангажиментите, съдържащи се в тези стратегии, да бъдат превърнати в конкретни резултати. Начинът, по който се подхожда към трудните дела и към препятствията, срещани по пътя на реформите, е определящ фактор за изграждането на доверие у българските граждани и партньорите от ЕС. Той е основен фактор и за да се установи доколко реформите са придобили необратим характер. Това е необходимо за настъпването на трайна промяна, което е основната цел на процеса.

Комисията ще продължи да подкрепя усилията на България за постигане на целите на МСП. На България вече е предоставено съдействие в много области по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове[4]. Освен това през 2015 г. Комисията създаде нов инструмент — Служба за подкрепа на структурните реформи, чиято задача е да предоставя техническа помощ в усилията за реформа на държавите — членки на ЕС, в широк спектър от области. Друга помощ се оказва от държави членки и

---

[1] Предишните доклади могат да бъдат намерени на адрес: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_bg.htm.

[2] Последните заключения на Съвета са приети на 17 март 2015 г.

[3] 7281/15, стр. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_bg.htm

[4] През програмния период 2007—2013 г. по линия на оперативната програма за развитие на административния капацитет бяха заделени 51 млн. евро за покани за представяне на кандидатури от съдебната система, като поради слабото използване на тази възможност от страна на съдилищата и прокуратурите бяха сключени договори само за 25 млн. евро. В рамките на новия програмен период 2014—2020 г. беше включена приоритетна ос за съдебната власт, по която са заделени 30,1 млн. евро.

международни организации, често чрез съвместни действия с българското гражданско общество. Такава ангажираност е елемент на отвореното и демократично общество и може да окаже значителна подкрепа за усилията за реформи в България. Комисията приветства факта, че България е изразила интереса си да разчита и занапред на техническа помощ, както бе заявено от българския министър-председател[5], и насърчава България да използва в максимална степен всички предоставени възможности.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

2.1 Реформа на съдебната система

Независимост, отчетност и етика на съдебната власт

В доклада по МСП от 2015 г. вече бе отбелязано, че в стратегията за съдебна реформа се съдържа всеобхватен и подробен план за следващите години. След одобрението на Народното събрание през януари 2015 г. правителството предприе конкретни последващи действия в редица области, в които Министерството на правосъдието разполага с преки правомощия. При публичните обсъждания през 2015 г. обаче въпросът за реформата на Висшия съдебен съвет (ВСС) беше посочен като най-значимото изпитание за стратегията. ВСС е ключовата институция, която управлява съдебната власт в България. Той разполага с широки правомощия за назначаване, атестиране, повишаване и прилагане на дисциплинарни мерки спрямо съдиите и прокурорите, както и за управление на бюджета на съдебната власт. Съветът освен това представлява съдебната власт пред обществото и следователно има централна роля в оформянето на обществените нагласи към съдебната власт като цяло. Общественото доверие в съдебната власт продължава да е ниско[6].

Следователно функционирането на ВСС е от изключителна важност. Особен характерен за сегашната структура проблем е, че решенията по кадровите и дисциплинарните въпроси за съдиите и прокурорите се вземат в рамките на един и същи състав. Макар и да не съществува универсален авторитетен модел за състава на съдебните съвети, понастоящем е ясно, че както съдиите, така и прокурорите смятат за нецелесъобразно тези решения да се вземат от смесени групи от съдии и прокурори от ВСС. В българския контекст, където голям брой от членовете на ВСС са политически назначени, сегашният модел поражда особено безпокойство по отношение на независимостта на съдебната власт и на възможността за оказване на натиск върху съдиите. Това беше основанието в стратегията за реформи да се предложи създаването на две отделни колегии във ВСС, които да се занимават с кадровите въпроси за двата компонента на магистратурата.

---

[5] Изявление в рамките на Европейския съвет на 17 декември 2015 г.

[6] Ниското ниво на общественото доверие в съдебната власт се потвърждава от анкети и проучвания на общественото мнение. Мнозинството от българите (96% през 2014 г.) считат слабостите в съдебната система за сериозен проблем (Експресно проучване на Евробарометър № 406, януари 2015 г., стр. 9); виж също Индекса за върховенството на закона на World Justice Project, 2015 г. (стр. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf и Доклада за глобалната конкурентоспособност от Световния икономически форум, стр. 124—125 http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016.

След обширен дебат, през пролетта се стигна до заключението, че някои от предложените промени налагат изменения на Конституцията. Тези изменения бяха приети от Народното събрание през декември 2015 г. Макар измененията да съдържат някои значителни промени в сравнение с първоначално предложения от правителството текст[7], приемането им все пак представлява важна стъпка към реформа на ВСС. Наред със създаването на две колегии в рамките на ВСС, компетентни да вземат решения, ще бъдат засилени правомощията на съдебния инспекторат (ИВСС) за разследване на конфликт на интереси и незаконно обогатяване сред магистратите[8]. Следващата стъпка ще се състои в изпълнението на реформата чрез законодателни изменения в Закона за съдебната власт. През пролетта на 2015 г. правителството изготви и представи за обществена консултация законодателен пакет, но изчакваше изхода от разискванията за Конституцията[9].

В предишните доклади по МСП бяха отбелязани неизчезващите опасения относно способността на ВСС да изпълнява ролята си на пазител на съдебната независимост и етика. Полемиката се въртеше около въпроси като непрозрачните процедури за назначаване в съдебната система, непоследователните практики при дисциплинарните производства и липсата на последващи действия във връзка с опасенията за възможно манипулиране на случайното разпределение на делата в съдилищата. Към това се добави и щекотливата тема за оказването на политическо влияние върху ВСС. През 2015 г. положението по тези въпроси не беше еднозначно. В началото на годината ВСС назначи нов председател на Върховния касационен съд. Новият председател се изказва открито в подкрепа на реформите и видимо се ползва с уважение сред магистратите[10]. През пролетта беше назначено и ново ръководство на Софийски градски съд, след като предишното ръководство трябваше да се оттегли вследствие на развихрилите се скандали около този съд[11]. При все това обаче други решения на ВСС във връзка с назначения продължиха да пораждат опасения относно липсата на прозрачност и евентуално упражняване на неправомерно влияние. Постът на председател на Апелативен съд — София е вакантен в продължение на вече почти две години и въпреки че за поста кандидатства съдия, получил изричната подкрепа на съдиите в този съд, ВСС не съумя да постигне необходимото мнозинство[12]. Не съществуват ясни критерии за преценка при назначенията, което води до съмнения относно обективността на процедурите за назначаване.

---

[7] Направеното в последната минута преразпределение, при което един член от парламентарната квота беше прехвърлен от прокурорската към съдийската колегия, доведе до оставката на министъра на правосъдието и до протести от страна на основното професионално сдружение на съдиите. То беше счетено за стъпка, която засилва политическото влияние в съдебната колегия на ВСС, като същевременно намалява отчетността на прокуратурата.

[8] Освен това отпадна изискването за тайно гласуване по кадровите въпроси във ВСС и беше въведено правило членовете от парламентарната квота да се избират с мнозинство от две трети.

[9] Вследствие на това бяха блокирани и други важни промени (вж. по-долу).

[10] Когато етичната комисия на ВСС разглеждаше възможността за дисциплинарно производство срещу председателя на ВКС Панов по повод на негово изявление, критикуващо липсата на подкрепа за съдебната реформа, повече от 200 съдии положиха подписите си под писмо в негова защита.

[11] Участието на новия председател на Върховния касационен съд улесни този процес.

[12] Последната процедура през декември 2015 г. ще бъде запомнена с изявлението на Съюза на съдиите в България, който разкритикува публичните изказвания по адрес на кандидата, направени на политическо равнище. Това привлече вниманието и към няколко други скорошни решения на ВСС, които Съюзът на съдиите счита за проблемни.

Във връзка със сериозните твърдения за корупция и търговия с влияние в съдебната система действия са били предприемани само след вътрешен и външен натиск, като органите са неспособни или нямат желание да започнат разследвания по своя инициатива. Нередностите в Софийски градски съд, установени в края на 2014 г., бяха подчертани в последния доклад по МСП, където се отбелязва, че първоначалната реакция на ВСС е показала, че това не е приоритетен въпрос за него[13]. ВСС стартира процес за подобряване на прилагането на случайното разпределение на делата в българските съдилища, като през октомври 2015 г. въведе нова централизирана ИТ система за цялата съдебна система, което би следвало да способства за отстраняването на нерешения проблем, изтъкван в предишни доклади по МСП. При все това ВСС показа нежелание да реагира на твърденията за сериозни нарушения, допуснати от водещи съдии в Софийски градски съд[14]. Дисциплинарни действия бяха предприети значително по-късно, след като министърът на правосъдието се зае с някои от случаите[15].

През есента на 2015 г. в медиите се появи информация за предполагаем запис на разговор между две от основните лица, замесени в нередностите, установени в Софийски градски съд[16], което добави нови елементи към вече съществуващата полемика. След многократни призиви за независимо разследване[17] ВСС и прокуратурата обявиха, че ще започнат разследвания във връзка със съдържанието на записите[18]. С оглед на надеждността на процеса ще е от значение да се предприемат всички стъпки, за да се гарантира, че разследването се провежда по прозрачен и безпристрастен начин[19].

След като постът бе вакантен в продължение на няколко години, през пролетта на 2015 г. Народното събрание избра нов главен инспектор. Различните етапи на процедурата бяха организирани по по-прозрачен начин и включваха покана към гражданското общество да предложи кандидати. Този подход беше възприет и при последващата процедура за избор на новия екип от инспектори, която започна през есента и е все още в ход[20]. Тази процедура ще бъде от особено значение, като се има предвид по-сериозната функция на Инспектората в бъдеще за отстраняването на проблеми, свързани с професионалната етика и с признаци за корупция в съдебната система. Важно е да се гарантира, че Инспекторатът разполага с необходимите ресурси за ефективното изпълнение на тази функция.

---

[13] COM (2015) 36 final, стр. 4—5.

[14] Двете основни замесени лица вече не са съдии в този съд.

[15] Тези събития отново породиха безпокойство относно липсата на ясни стандарти за дисциплинарните решения на ВСС.

[16] Бившата председателка на Софийски градски съд и още една съдийка, които понастоящем са обект на наказателно разследване.

[17] Съюзът на съдиите, министърът на правосъдието и председателят на Върховния касационен съд, наред с други, призоваха да се започне независимо разследване.

[18] На 14 януари ВСС приключи проверката си, но при будещи недоумение обстоятелства. Процесът беше разкритикуван в отворено писмо на Съюза на съдиите поради липсата на прозрачност.

[19] Специфичен проблем в това отношение са агресивните и провокационни кампании на някои медии, често насочени срещу отделни лица в съдебната власт. Пристрастните отзиви в медиите в хода на дисциплинарни или наказателни разследвания представляват допълнително предизвикателство за органите на съдебната власт.

[20] За десетте поста са номинирани 20 кандидати, някои от които са излъчени от съдебната система или от професионални сдружения. Окончателният им избор от Народното събрание все още предстои.

Реформа на нормативната уредба

Протичащата в момента реформа на ВСС е само един елемент, макар и важен, от новата стратегия на България за съдебна реформа. Стратегията е всеобхватен документ, съдържащ широк спектър от цели, много от които изискват изменения в правната уредба. Както бе отбелязано по-горе, изготвен е пакет от изменения на Закона за съдебната власт, който понастоящем следва да е готов бързо да бъде внесен в Народното събрание. В него се съдържат изменения в различни области, с които се цели подобряване на различни аспекти от управлението на съдебната система. Много от предложенията са насочени към предоставяне на повече правомощия на редовите магистрати с цел повишаване на прозрачността и засилване на независимостта. Други изменения имат за цел да въведат необходимите подобрения в уредбата за кариерното развитие или в правилата относно професионалното обучение на магистратите. Трети съдържат изменения, необходими за въвеждането на нови технологии с оглед повишаване на прозрачността, качеството и ефикасността (електронно правосъдие). През изминалата година тези предложения бяха подложени на широко обсъждане сред магистратите. Способността на България да напредне в приемането на тези промени ще бъде подложена на важен тест през 2016 г.[21]

Друга област, в която се подготвят законодателни изменения, се отнася до Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. В миналите доклади по МСП беше посочен рискът, че един задълбочен дебат по реформата на кодексите в дългосрочен план поражда опасност от блокиране на по-спешни и целенасочени промени[22]. Наказателният кодекс беше обект на повтарящи се опити за реформа от последователни правителства през последните пет години — цел, която до момента не е могла да бъде постигната[23]. През 2015 г. правителството постави началото на нов процес на размисъл за по-широкообхватна реформа на наказателната политика[24]. Този размисъл има за цел извършването на цялостна реформа, която ще изисква внимателен анализ и подготовка, включващи обширни консултации с магистратите и юридическите среди. Междувременно обаче, българските власти признаха необходимостта от по-бързо придвижване на ограничен набор от целенасочени изменения, по-специално с оглед отстраняване на проблемите, водещи до забавяне на наказателните производства и улесняване на наказателното преследване на корупционните престъпления. Вече са приети някои изменения, насочени към отстраняването на ключови слабости, но ефектът от тях все още предстои да бъде доказан на практика[25].

---

[21] Новосъздаденият Съвет по прилагане на стратегията за реформа в съдебната система следва да бъде подходящ форум за осъществяване на напредък по тази и други инициативи, а така също и за наблюдение на напредъка по множеството различни аспекти на стратегията за реформа в съдебната система.

[22] COM (2015) 36, стр. 10.

[23] Проектът за реформа на Наказателния кодекс, изготвен от предишно правителство през 2014 г., беше неуспешен, тъй като не отговаряше на очакванията, а Народното събрание беше разпуснато скоро след неговото внасяне.

[24] Стратегията на правителството за съдебната реформа предвижда по-обширна реформа на наказателната политика и работата по този въпрос продължава под ръководството на Министерството на правосъдието.

[25] Вж. по-долу, стр. 12 относно укриването от правосъдие, както и раздели 3.2 и 6.2. от Техническия доклад.

Качество и ефикасност на съдебната система

Основният определящ фактор за качеството и ефикасността на съдебната система трябва да бъде степента, в която правосъдието се осигурява от тази система като едно цяло — дали гражданите могат да разчитат на правосъдната система, за да получат справедливо обезщетение, дали извършителите на престъпления се преследват ефективно и дали правосъдието се раздава и се счита, че се раздава в съответствие със закона[26]. Опасения във връзка с това бяха изтъкнати тази година, когато Европейският съд по правата на човека отбеляза, че „вече в над 45 свои решения срещу България е установил, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване и счита, че тези повтарящи се недостатъци разкриват съществуването на системен проблем“[27]. Макар това очевидно да е въпрос, който засяга правоприлагането като цяло, ясно е, че проблемите се коренят в прокуратурата и съдебната система.

Текущото управление на съдебната система е възложено на Висшия съдебен съвет, включително въпроси като назначенията, атестирането, обучението, дисциплинарните мерки и управлението на относителната натовареност на магистратите и съдебните органи. В предишните доклади по МСП неравномерната натовареност между съдилищата се отбелязва като проблем от гледна точка на качеството и ефикасността на съдебния процес, а най-вероятно и на независимостта на съдиите[28]. Високата натовареност засяга най-вече по-големите съдилища, особено тези в София, докато натовареността в други съдилища е ниска. През 2015 г., както и през предходни години, ВСС се опита да се справи с неравномерната натовареност между съдилищата чрез разкриване на нови длъжности в по-натоварените съдилища и закриване на длъжности в други съдилища с по-малка натовареност. Досега обаче този подход е постигал само незначителен ефект. За въвеждането на по-всеобхватно решение се изчакваше разработването на хармонизирани норми на натовареност, както и извършването на по-обширен социално-икономически анализ на районните съдилища — дейности, осъществени от подкомисия на ВСС. Тази аналитична работа доведе до достигането до заключения през 2015 г., като сега резултатите следва да послужат като основа за по-систематизирано управление на човешките ресурси, както и евентуално за прекрояване на организацията на съдилищата. Като първа стъпка ВСС възнамерява да представи предложения относно структурата на районните съдилища, по които през 2016 г. да се проведат обществени консултации. Новите хармонизирани норми на натовареност следва също така да осигурят на ВСС данните, необходими за рационализиране на други части от системата, включително окръжните или апелативните съдилища и административните съдилища. Дори без такива реформи, нормите следва да предоставят по-добра отправна точка за управление на разпределението на човешките ресурси между различните елементи на системата. Макар тези решения често да са от

[26] Показателно е например, че при някои трансгранични наказателни дела напредъкът в България изглежда много по-бавен, отколкото в други държави членки.

[27] *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* (*Системният проблем относно липсата на ефективност при разследванията в България*) ECHR 070 (2015).

[28] Високата натовареност излага съдиите на риск от дисциплинарни мерки, ако не съумеят да се справят с поставените срокове. Това поражда загриженост за независимостта в среда, в която критериите за налагането на дисциплинарни мерки понякога се считат за неясни.

деликатно естество, те би следвало да спомогнат за повишаване на качеството и ефективността като цяло в условията на оскъдни ресурси[29].

В по-общ план, ще бъде необходимо да се продължи с изпълнението на стратегията за съдебната реформа посредством управленски решения в редица области. Особено важен пример, при който законодателните и управленските решения трябва да вървят ръка за ръка, е въвеждането на електронното правосъдие. От решаващо значение ще бъде да се изгради капацитет за управление на сложните управленски и технически процеси, необходими, за да се гарантира правилното функциониране на електронното правосъдие, включително в области като защитата на данните и сигурността.

Дисциплинарните производства представляват друга област, в която нормите на натовареност може да са от полза, по-специално като средство за установяване на по-обективна основа за санкции в случаи на неспазване на процесуалните срокове[30]. При все това проблемите в тази област се коренят по-дълбоко, като общата нагласа сред магистратите е, че решенията на ВСС не са нито прозрачни, нито обективни. Това би могло да се преодолее чрез установяването на ясни стандарти за дисциплинарните производства и санкции, както и чрез по-системна комуникация, разясняваща как отделните решения са съобразени с общите стандарти. Липсата на ясни дисциплинарни стандарти е особено проблемна, когато дисциплинарните производства се отнасят до нарушения на етичния кодекс или до деяния, подкопаващи престижа на съдебната власт[31], при които точният обхват на дисциплинарната отговорност е неясен. В такива случаи съществува риск от произволни решения, които се отразяват възпиращо на магистратите, публично вземащи отношение по легитимни теми.

Прокуратурата има ключова роля в рамките на съдебната система като цяло. В правителствената стратегия за съдебна реформа е заложена целта за по-обширна реформа на прокуратурата въз основа на независим анализ. Ключовите цели в тази насока ще включват насърчаването на по-голяма инициативност и чувство за отговорност чрез по-слабо изразена йерархичност, както и укрепване на отчетността и общественото доверие в прокуратурата като цяло. Тази реформа ще се опира на вече предприетите през последните години стъпки и на планираната реформа на наказателната политика в България. Необходимостта от по-задълбочена реформа на прокуратурата се потвърждава от продължаващата липса на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта[32] и си остава редовна тема в дебатите между независимите наблюдатели в България. В докладите по МСП неколкократно е било посочвано, че най-добрият начин да се набележат ясни стъпки за в бъдеще е извършването на обективен анализ на причините, поради които конкретни дела, свързани с високите етажи на властта, не са приключили успешно.

---

[29] Неотдавнашните разногласия относно размера на бюджета на съдебната власт изведоха този въпрос на преден план, като Министерството на финансите прие да увеличи бюджета за 2016 г. само срещу обещанието, че ще бъдат предприети мерки за подобряване на изпълнението на бюджета през следващите години.

[30] Много производства се отнасят до закъснения при извършването на задължителни процесуални действия. Често изтъкван аргумент за защита в такива случаи е наличието на сериозна натовареност.

[31] Това са дисциплинарни нарушения съгласно член 307 от Закона за съдебната власт.

[32] В някои случаи е било видно нежелание от страна на прокуратурата да продължи разследванията, в това число по случаи, свързани със средства на ЕС (Технически доклад, стр. 24—25).

2.2 Корупция

Четвъртият и петият показател по МСП за България се отнасят до необходимостта от ефективни мерки срещу корупцията, в това число корупцията по високите етажи на властта и корупцията в по-общ смисъл в публичните институции. България редовно се нарежда сред държавите — членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличие на корупция, а корупцията се счита за една от най-важните пречки пред извършването на стопанска дейност в България[33]. В предишните доклади по МСП са били посочвани слабостите на предприеманите в миналото усилия в тази област[34]. Институциите, създадени с цел борба срещу корупцията, са определяни като фрагментирани, некоординирани и несъответстващи на сериозността на предизвикателството.

През 2015 г. тези проблеми бяха в крайна сметка признати от българските власти, като правителството прие нова всеобхватна национална стратегия за борба с корупцията. Стратегията представлява важна стъпка напред, тъй като в нея се съдържа ясен анализ на предизвикателствата и се предлага набор от конкретни мерки за разрешаване на установените проблеми. Залогът сега ще се състои в това да се гарантира нейното изпълнение[35]. Създаденият национален координационен съвет има за цел да координира усилията и да наблюдава напредъка. При все това той е само институция в съответната област на политиката и ще са му необходими политическа подкрепа на най-високо равнище и съдействие от ефективни оперативни структури, за да се гарантира успех. Степента на политическата подкрепа за нов подход беше поставена под въпрос от отхвърлянето на предложението на правителството за нов закон за борба с корупцията на първо четене в Народното събрание през септември 2015 г. Законопроектът имаше за цел да подкрепи новия подход със солидна институционална база: той предвижда създаването на единен орган за борба с корупцията, отговарящ за проверките за конфликт на интереси и проверките на имуществените декларации на лицата, заемащи висши публични длъжности, както и за разследванията за корупция и незаконно обогатяване[36]. Освен това законопроектът включваше реформа на режима за извършване на проверки за конфликт на интереси и проверки на частната собственост на лицата, заемащи публични длъжности.

Отхвърлянето на този законопроект през септември изненада правителството и доведе до допълнително отлагане на неговата основна инициатива за отстраняване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности. Дебатът до голяма степен засягаше въпроса за използването на анонимни сигнали, като възможността за получаване на анонимни сигнали се бъркаше с необходимостта от ясно посочване на

---

[33] Технически доклад, стр. 18.

[34] Недостатъците в прилагането на предходната стратегия на България за борба с корупцията са посочени в оценка, извършена от българските органи и завършена в началото на 2015 г. Вж. COM(2015) 36, стр. 7.

[35] Липсата на последващи политически действия и на мониторинг върху изпълнението беше определяна в миналото като един от проблемите, засягащи политиката за борба с корупцията.

[36] По замисъл, новата институция ще работи в тясно сътрудничество с Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и с прокуратурата, но ще има и независими административни правомощия за провеждане на разследвания. Освен това тя би могла да гарантира по-систематичен отговор на твърденията за корупция, като в една-единствена институция се обединят функциите на три съществуващи понастоящем институции — Комисията за конфликт на интереси, центърът за борба с корупцията (БОРКОР) и звената от националната служба за одит, които отговарят за проверката на декларациите на частна собственост.

доказателствата, които могат да бъдат използвани в съда. Макар правителството да се ангажира да придвижи закона през 2016 г., първоначалният неуспех породи въпроси за това доколко е налице консенсус относно необходимостта от справяне с корупцията по високите етажи на властта и от прилагане на новата стратегия за борба с корупцията. Повторното внасяне и приемането на този закон, както и последващото създаване на новата институция ще бъдат ключов тест за решимостта на България през 2016 г.

Като част от своята стратегия за борба с корупцията българското правителство предприе редица други инициативи, насочени по-общо срещу корупцията сред публичната администрация. Те включват реформа на административните инспекторати, мерки за подобряване на системата за обществени поръчки и изготвяне на секторни планове за борба с корупцията, съдържащи превантивни мерки в редица конкретни области, смятани за изложени на висок риск от корупция по ниските етажи на властта[37]. Тези мерки ще изискват редовни последващи действия — на първо място, където са необходими промени в законодателството[38].

На последно място, България трябва да постигне резултати, показващи успех при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, водещи до окончателни съдебни присъди. Прокуратурата следва прагматичен подход за укрепване на капацитета чрез организационни промени и по-тясно сътрудничество с други компетентни служби. Най-скорошната стъпка по тази стратегия бе създаването през април на по-солидно междуведомствено звено към Софийска градска прокуратура за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта[39]. Налице са признаци, че това по-тясно сътрудничество между службите в рамките на специализирана структура започва да дава положителни резултати. Редица случаи са внесени в съда[40]. Други са в процес на разследване. Същевременно обаче оценката на усилията на България да се справи с корупцията по високите етажи на властта ще зависи от постановяването и изпълнението на окончателни съдебни решения. Засега броят на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта остава ограничен[41].

2.3 Организирана престъпност

Шестият показател по МСП се отнася до борбата срещу организираната престъпност. През 2012 г. България създаде специализирани съд и прокуратура за борба с организираната престъпност, което вече започва да постига известни резултати, що се отнася до заведени в съда дела и брой на осъдителните присъди. При все това делата, свързани с тежката организирана престъпност, продължават да бъдат възпрепятствани

---

[37] Тези усилия постигат напредък в Министерството на вътрешните работи, където се осъществяват в контекста на една по-обща реформа на министерството.

[38] Има информация, че е подготвен проект на изменения на Закона за публичната администрация, който се отнася до инспекторатите, но той още не е внесен в Народното събрание.

[39] Това звено се предшества от две по-ранни звена, създадени съответно през 2013 г. и 2014 г. с цел да разследват престъпленията, извършени от магистрати, и корупцията на местно равнище.

[40] В това число случаи, отнасящи се до лица, заемащи високи публични длъжности, като магистрати и кметове.

[41] Има тенденция знакови дела, по които първоначалните обвинения са за сериозни закононарушения, впоследствие да бъдат забавяни в съдилищата, или решенията по тях да се отменят от по-горна инстанция, или обвинението да бъде оттегляно от прокуратурата на основание липса на достатъчно доказателства или процесуални недостатъци.

от сложни разпоредби и формалистични наказателни процедури[42]. Продължават да са налице признаци за осуетяване на дела чрез драстично сплашване на свидетели. България все така трябва да постигне солидни резултати, показващи, че по делата за тежка организирана престъпност се постановяват окончателни съдебни решения, които се изпълняват. Неотдавна сериозността на предизвикателството отново беше подчертана от поредица убийства, имащи очевидни връзки с организираната престъпност. Голям брой поръчкови убийства през последните години остават нерешени[43].

През 2015 г. България измени процесуалния си кодекс в търсене на отговор на проблеми, установени в предишните доклади по МСП и свързани с укриването на престъпниците от правосъдие и затрупването на специализираната прокуратура с маловажни случаи, които не са свързани с организираната престъпност. Твърде рано е да се оценяват резултатите от тези изменения. По въпроса за укриването на престъпниците са установени нови проблеми, които този път са до голяма степен от организационен характер, и в момента се работи за тяхното отстраняване.

През 2012 г. България измени също и своя закон за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Делата по стария закон се приключват и се заменят от нови дела, като прилагането на новия закон доведе до установяването на редица проблеми, за чието отстраняване са необходими законодателни промени. Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е изготвила подробни предложения за преодоляване на проблемите, които си заслужава да бъдат разгледани от Народното събрание при първа възможност.

В началото на 2015 г. специализираната следствена служба, занимаваща се с организираната престъпност, отново бе прехвърлена към Министерството на вътрешните работи, след като от 2013 г. нататък беше в рамките на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Този път прехвърлянето бе организирано по-добре отколкото през 2013 г., но въпреки това все пак доведе до известен брой сътресения. Занапред ще е от значение Главна дирекция за борба с организираната престъпност да разполага с необходимите ѝ стабилност и ресурси, за да извършва своята дейност. В закона, с който се извършва прехвърлянето, бяха установени редица проблеми от правно естество, по-специално по отношение на легалното формулиране на правомощията на Главна дирекция за борба с организираната престъпност, което изглежда излишно ограничава нейните действия.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

През 2015 г. България предприе някои важни стъпки, за да върне реформата на дневен ред след период, през който политическата нестабилност явно препятстваше напредъка. Двете стратегии за съдебната реформа и за борбата с корупцията представляват подробен план за действие. Ясно е обаче, че превръщането на тези стратегии в

[42] В ход е работа за набелязване на възможни решения за тези проблеми, което може да включва законодателни промени. Този въпрос е разгледан в раздел 2.1 по-горе.

[43] Неотдавнашното убийство на бизнесмен предизвика остра реакция в отворено писмо от Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България: http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/

конкретен и осезаем напредък ще бъде основно предизвикателство през 2016 г. Бяха предприети редица инициативи, като при някои от тях се наблюдава известен конкретен напредък. През декември България измени конституцията си. Макар сред измененията да има някои значителни промени в сравнение с първоначално предложения текст, приемането им все пак представлява важна стъпка към реформа на Висшия съдебен съвет. Сега трябва да бъдат предприети последващи действия, за да може пълният набор от промени, предвидени в Стратегията за реформа на съдебната система, да се превърнат в законодателство. Други инициативи се натъкнаха на пречки, по-специално стратегията за борба с корупцията, като Народното събрание отхвърли законопроекта, целящ да въведе нов единен антикорупционен орган. Правителството обяви намерението си да внесе повторно предложението в изменен вариант, но отхвърлянето подчерта липсата на политически консенсус по процеса на реформи.

Бавният напредък по делата за корупция по високите етажи на властта или по делата за организирана престъпност и несигурната реакция и последващи действия спрямо конкретни будещи недоумение събития като тези, свързани със Софийски градски съд през 2014 г., продължават да подкопават общественото доверие в способността на българските органи да гарантират правосъдие. Системният проблем, установен от Европейския съд по правата на човека по отношение на задължението на България да провежда ефективно разследване на правонарушенията, е отразяван в редица доклади по МСП, като продължава да е налице липса на решителен отговор от страна на българските власти по отношение на тези недостатъци. Много от препоръките в доклада по МСП от 2015 г. остават валидни.

По отношение на независимостта на съдебната власт, обнадеждаващо е, че българските съдии се изказват публично в подкрепа на реформата на съдебната система. Това е здравословен знак за навлизането на нова култура на по-голяма увереност сред българските магистрати. Налице са някои конкретни елементи на напредък и в областта на управлението на съдебната власт. Същевременно обаче усилията на българските институции в ключови области от съдебното управление продължават да са нерешителни.

Комисията очаква с нетърпение да продължи да работи в тясно сътрудничество с България за постигане на целите по МСП и приканва България да предприеме действия в следните области:

1. Независимост, отчетност и етика на съдебната власт

България е създала условия за реформа на Висшия съдебен съвет (ВСС) и за укрепване на съдебния Инспекторат. Сега тези ангажименти трябва да бъдат приложени. Ще бъде важно също така да се доразвият предприетите мерки за подобряване на надеждността на случайното разпределение на делата и на назначенията.

- Да осъществи реформата на ВСС чрез необходимите изменения в Закона за съдебната власт.

- Бързо да предостави на Инспектората към ВСС (ИВСС) правомощия и материални ресурси за изпълнението на новата му функция по гарантиране на етиката и борба с корупцията в съдебната система.

- Да изгради капацитет в рамките на ВСС и Инспектората към ВСС за наблюдение на прилагането и сигурността на новата система за случайно разпределяне на делата в съдилищата. Тези институции трябва да бъдат прозрачни относно резултатите от инспекциите и последващите действия за справяне с установените проблеми.

- Да постигне резултати, показващи прозрачно и последователно вземане на решения от ВСС във връзка с назначенията, като се прилагат ясни стандарти за професионални качества и етика и при своевременно вземане на тези решения.

- Да осигури условия за безпристрастно разследване на различните твърдения за корупция по високите етажи на властта в Софийски градски съд, по-специално по отношение на възможни проблеми от системен характер, в това число евентуални сходни практики в други съдилища.

2. Реформа на съдебната система

През 2015 г. Министерство на правосъдието изготви обхватен пакет от изменения на Закона за съдебната власт, който беше широко обсъждан от магистратите и с който се цели изпълнение на правителствената стратегия за съдебна реформа. Традиционната препоръка за модернизиране на българските наказателни кодекси също остава валидна.

- Да приеме измененията на Закона за съдебната власт в съответствие с правителствената стратегия за съдебна реформа, в това число реформи за предоставяне на по-голяма възможност за изразяване на мнение от отделните съдии и прокурори, и да гарантира тяхното прилагане в тясно сътрудничество със съдебните органи.

- Да изготви набор от целенасочени законодателни изменения за справяне с ключовите проблеми в наказателните производства, по-специално проблемите, засягащи сложните дела за корупция или организирана престъпност.

- Да приеме цялостна реформа на наказателната политика в съответствие с идеите, заложени в стратегията за реформа на съдебната система.

3. Стандарти в съдебната система

През 2016 г. България следва да напредне в реформите на ключови елементи от съдебната си система, като бъдат предвидени включително подходящи промени на съдебната карта с цел повишаване на качеството и ефикасността като цяло, прилагане на електронното правосъдие, ясни стандарти за дисциплинарните производства и постоянство в реформата на прокуратурата.

- Да приеме реформа на съдебната карта на районните съдилища и да представи пътна карта за рационализирането в по-общ план на съдилищата на всички равнища с цел повишаване на качеството и ефикасността като цяло, в това число пренасочване на ресурси, където е целесъобразно, въз основа на цялостен анализ на натовареността на съдилищата.

- Да установи ясен график за прилагането на електронното правосъдие и да предвиди необходимия капацитет за наблюдение и направляване на прилагането му.

- Да въведе практика на мотивиране на дисциплинарните решения в съответствие с ясни и обективни стандарти и принципи. Да извърши независима оценка на дисциплинарната практика на сегашния ВСС в периода от 2012 г. досега.

- Да започне независим анализ на прокуратурата, както е заложено в правителствената стратегия за съдебна реформа, като се държи сметка за вече осъществените мерки за реформа.

4. Корупция

Инициативите в тази област следва да се съсредоточат върху прилагането на новата национална стратегия за борба с корупцията, приета през пролетта на 2015 г. Основен приоритет следва да бъде бързото повторно разглеждане от Народното събрание на предложенията на правителството за нов закон за борба с корупцията, като се отчитат всички конкретни опасения, но и като се гарантира, че основните елементи са в съответствие с целите, заложени в стратегията за борба с корупцията.

- Да приеме нов закон за борба с корупцията в съответствие със стратегията за борба с корупцията, предвиждащ включително създаването на единен орган със солиден независим мандат за борба с корупцията по високите етажи на властта. Да гарантира бързото създаване на новата институция и да ѝ предоставя необходимите ресурси.

- Да приеме изменения на Закона за администрацията с цел укрепване на правомощията и независимостта на вътрешните инспекторати и да създаде единен набор от минимални стандарти за публичния сектор във връзка с оценката на риска и задълженията за докладване.

- Да предостави на Агенцията по обществени поръчки правомощия и организационен капацитет за извършване на задълбочени и основани на оценка на риска проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

- Да продължи с действията за справяне с корупцията по ниските етажи на властта в Министерството на вътрешните работи. Да стартира подобни действия в други рискови сектори в публичната администрация.

- Да наблюдава напредъка по наказателните дела, свързани с твърдения за корупция по високите етажи на властта, включително на етап досъдебно и съдебно производство, и да прилага мерки за справяне с установените проблеми.

5. Организирана престъпност

България все още трябва да постигне солидни резултати във връзка с налагането на окончателни присъди по делата за тежка организирана престъпност. Ще бъде важно да се гарантира, че са въведени правни и институционални условия, които позволяват на правоприлагащите органи и на съдебната система да работят ефективно.

- Да наблюдава напредъка по наказателните дела за тежка организирана престъпност, включително на етап досъдебно и съдебно производство, както и изпълнението на постановените присъди, и да прилага мерки за справяне с установените проблеми.

- Бързо да отстранява установените проблеми от правно естество, отнасящи се до компетентността и функционирането на Главна дирекция за борба с организираната престъпност към Министерството на вътрешните работи, и да осигури необходимата организационна стабилност на дирекцията, за да може тя да върши работата си.

- Да измени Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, за да се позволи Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество да работи ефективно.