

Брюксел, 25.1.2017 г.
COM(2017) 43 final

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

{SWD(2017) 24 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 от България напредък. Предвид факта, че тази година се навършват десет години от създаването на МСП, Комисията прави равностойна и преглед на постиженията, на предизвикателствата, които все още не са преодоляни, както и на оставащите стъпки, необходими за постигането на целите на МСП.

Както Съветът многократно е подчертавал,² прилагането на МСП ще приключи, когато всеки един от шестте показателя, приложими за България, бъде изпълнен по задоволителен начин. Показателите бяха определени към момента на присъединяването на страната към ЕС и се отнасят до въпроси от съществено значение за функционирането на държавите членки – независимостта, ефикасността и етиката на съдебната власт и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Изпълнението на показателите изисква съчетание от законодателни и институционални мерки. Освен това тези мерки могат да бъдат оценени изцяло само като се установи дали предвиденото им въздействие е осезаемо на практика и дали те могат да се считат за инкорпорирани в правната и институционалната рамка на България и за необратими. Това позволява на гражданите да имат увереност, че решенията и практиките в България са в пълно съответствие с принципите на правовата държава, и предоставя основата за изграждане на взаимното доверие, необходимо за ефективното прилагане на правото на ЕС.

Съдебната реформа и борбата с корупцията са ключови въпроси за българското общество през последните десет години.³ МСП играе важна роля в България като движеща сила за реформи и като инструмент за проследяване на напредъка. Заключениеята на Комисията и методиката на МСП неизменно получават подкрепа от страна на Съвета и при изготвянето им се използват сътрудничеството и приноса на много държави членки. Сътрудничеството бе засилено и чрез подкрепа за България по линия на фондовете на ЕС, а в последно време — чрез целева помощ, координирана от Службата на Европейската комисия за подкрепа на структурните реформи (СПСР).

При проследяването на напредъка през изминалите десет години в докладите по МСП също така беше отбелязан променливият темп на реформите, дължащ се най-вече на периоди на политическа нестабилност. Постепенно бе въведена рамка, включваща две важни национални стратегии относно съдебната реформа и борбата с корупцията. Реализирането на напредък в прилагането на тази рамка, що се отнася до борбата с

¹ Заключение на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията 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, 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570 final).

² Съвсем наскоро в заключенията си от март 2016 г. Съветът настойчиво прикани за решително ускоряване на усилията с цел изпълнение на всички препоръки, посочени в доклада на Комисията от 2016 г. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/bg/pdf>). За съответните документи относно МСП вж. https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg

³ Експресно проучване на Евробарометър № 445 „Механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, публикувано на 25 януари 2017 г.

корупцията по високите етажи на властта и с организираната престъпност, продължи да бъде предизвикателство: необходимо е постигането на трайни резултати, изразяващи се в успешно приключване в съда на делата за корупция по високите етажи на властта, за да се приеме, че действието на реформата наистина е устойчиво.

В настоящия доклад се разглеждат промените в България от 2007 г. насам. Както в предходните години, докладът е резултат от внимателен анализ от страна на Европейската комисията, който се основава на тясно сътрудничество с българските органи, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

В тази връзка е важно да има яснота относно обхвата на МСП. Решенията, с които се създава МСП, определят параметрите на обхвата на МСП по отношение на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Тези параметри ще определят кога показателите ще бъдат изпълнени. Темпът и задълбочеността на реформите неминуемо зависят от средата, в която може да се постигне напредък по конкретните въпроси, които са предмет на МСП, както и от характеристиките на българското общество и неговото управление. Например предприетите през последните години усилия за изграждане на административен капацитет все още продължават и това се отразява върху процеса на реформата. Законодателният процес в България не е осигурявал предсказуема правна среда.⁴ Българската медийна среда се характеризира често с ниска степен на независимост и неефективно прилагане на журналистическите стандарти, което оказва отрицателно влияние върху обществения дебат относно реформите.⁵ Въпреки че тези въпроси са извън обхвата на МСП, те оказват пряко въздействие върху способността за осъществяване на реформи и затрудняват повече постигането на напредък от страна на България.

В областта на приложение на МСП настоящият доклад съдържа редица препоръки за по-интензивно докладване и за повече прозрачност. В краткосрочен план по-интензивното докладване и повишената прозрачност ще помогнат на Комисията да направи окончателни заключения, а след като МСП престане да действа, те ще осигурят подкрепа за устойчивостта на реформата, като спомагат за отчетността.

На последно място, следва да се подчертае, че специфичният характер на обхвата на МСП представлява аргумент против това да се правят преки връзки с други области на политиката. Поради тази причина Комисията не счита, че е уместно да се прави връзка между МСП и решенията в други области, като например допустимостта за финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове или достъпа до Шенгенското пространство.

За определянето на оставащите ключови стъпки към постигане на целите на МСП в настоящия доклад се използва по-дългосрочна перспектива. Постигнатото до момента позволява вниманието да бъде пренасочено към оставащите ключови стъпки, които трябва да бъдат осъществени. Когато набелязаните в настоящия доклад стъпки по показателите бъдат осъществени, ще се счита, че съответният показател временно е изпълнен. Когато бъдат осъществени стъпките по всички показатели, действието на МСП ще бъде прекратено. Отправените препоръки може следователно да се считат за достатъчни за постигането на тази цел освен ако определени промени не доведат до

⁴ Важен напредък, отбелязан през ноември 2016 г., представляват влезлите в сила изменения на Закона за нормативните актове, съгласно които се изисква оценка на въздействието на новите законопроекти, представени от правителството.

⁵ България се нарежда на последно място от всички държави — членки на ЕС, в световния индекс за свобода на печата за 2016 г.: <https://rsf.org/en/ranking>

ясен обрат в хода на напредъка. Комисията счита, че този подход ще допринесе също за ускоряване на процеса от страна на българските органи и от страна на ЕС като цяло. Що се отнася до показателите, по които се счита, че е постигнат съществен напредък, Комисията смята, че решителното изпълнение на препоръките, съчетано със запазване на темпа и последователната посока на реформата, ще позволи бързото приключване на проверките по тези показатели, докато за други показатели този процес ще бъде труден. Ето защо Комисията възнамерява да публикува следващия доклад още в края на 2017 г. и е готова да предостави допълнителна помощ, за да спомогне за утвърждаването на необратимия характер на напредъка и следователно за прекратяването действието на механизма.

2. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ОТ НАЧАЛОТО НА ДЕЙСТВИЕТО НА МСП

В този раздел не само се разглежда напредъкът по препоръките в доклада по МСП от 2016 г., но и се прави цялостна оценка на реформите през изминалите десет години. Най-важните промени и резултати са представени подробно в техническия доклад, придружаващ настоящия доклад⁶. Изпълнението по всеки от шестте показателя може да бъде оценено поотделно, но между тях съществуват взаимовръзки. При оценката на напредъка беше направен анализ на структурните условия (като например закони, институции и ресурси), на резултатите и тяхната последователност, както и на въпроса дали напредъкът може да се счита за необратим. Следва също така да се отбележи, че откакто бяха договорени показателите по МСП, в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, международните стандарти и най-добри практики и сравнителната информация относно националните правосъдни системи в ЕС са настъпили важни промени, от които българските органи са се ръководили при провеждането на реформите и които също така спомагат за получаването на обективен и съпоставим критерий за развитието на българската съдебна система и борбата срещу корупцията и организираната престъпност от гледна точка на шестте показателя.

2.1 Съдебна реформа

Независимост и отчетност на съдебната власт

Първият показател се отнася до реформата на съдебната власт и е насочен към създаването на стабилна конституционна рамка за *независима и отчетна съдебната система*. През последните десет години България на два пъти измени Конституцията си, подобрявайки функционирането на Висшия съдебен съвет (ВСС) и създавайки инспекторат към Висшия съдебен съвет (ИВСС) с цел насърчаване на доброто управление на съдебните органи и укрепване на етичните стандарти на магистратите. Първите промени бяха осъществени непосредствено след присъединяването. Понататъшни значителни реформи бяха извършени с измененията на Конституцията, приети от Народното събрание през декември 2015 г. По-конкретно с тези изменения бяха създадени отделни колегии за прокурори и съдии в рамките на ВСС, като същевременно бе повишена прозрачността на процеса на вземане на решения във връзка с кадровите въпроси и с избора на членове на ВСС и бе засилена ролята на Инспектората към ВСС по отношение на етиката на магистратите. Някои от тези промени, като например въвеждането на принципа „един магистрат — един глас“ при изборите за ВСС, представляваха последващи действия във връзка с предишни доклади по МСП. Работата по законите, отнасящи се до прилагането на тези последни

⁶ SWD (2017)24.

изменения, приключи през 2016 г. и трябва да бъде осъществено изпълнението на тези закони, преди да може да се усети цялостното въздействие на измененията. Засега е ясно, че реформата на Съвета доведе до по-голяма прозрачност на процеса, посредством който той взема своите решения, а повишената демократичност ще намери отражение в избора на членове на Съвета през 2017 г. Независимо от това непрекъснатото напрежение между членовете на Съвета на фона на твърденията за липса на обективност при вземането на ключови решения продължава да буди безпокойство. Закъснелите и недостатъчни последващи действия във връзка със ситуацията, установена в Софийски градски съд към края на 2014 г., бяха отбелязани в последните два доклада по МСП и засилиха допълнително твърденията за неправомерно влияние във ВСС. Като цяло България постигна съществен напредък по първия показател, но все още трябва да покаже трайни резултати във връзка с изпълнението на последните конституционни промени.

Нормативна уредба

Вторият показател е съсредоточен върху нормативната уредба от гледна точка на *основното законодателство, засягащо съдебната система и съдебните производства*. През последните десет години бяха осъществени съществени промени, по-специално по отношение на Закона за съдебната власт и на подобряването на гражданските производства. През 2016 г. бяха приети широкообхватни изменения на Закона за съдебната власт в изпълнение на цялостната стратегия за съдебна реформа, разработена от правителството и одобрена от Народното събрание през 2015 г. С тези изменения, изготвени в тясно сътрудничество със заинтересовани страни и представители на различни професии⁷, се цели да бъде подобро законодателството в редица области — от кариерното развитие на магистратите до вътрешното управление на съдилищата. В съчетание с по-ранните реформи те представляват още една значителна стъпка напред в реформата на съдебната власт в България.

Развитието в областта на наказателното производство бе по-слабо изразено и все още съществуват значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни. Въпреки значителните подобрения през годините след присъединяването на страната към ЕС наказателното производство в България продължава да създава сериозни проблеми за ефективното наказателно преследване по сложни дела, които включват делата за корупция по високите етажи на властта и за тежка организирана престъпност. През годините бяха установени редица конкретни проблеми и някои от тези проблеми бяха разрешени по законодателен път. Независимо от това формализмът на наказателното производство продължава да бъде предизвикателство за българската правна система. В последно време се изготвят допълнителни законодателни предложения, някои от които — в съчетание с подходящи организационни мерки — биха могли да имат съществено въздействие.

Наказателният кодекс също бе посочен като източник на проблеми при преследването на тежки престъпления и бе предмет на непрекъснати дискусии в рамките на поредни правителства.⁸ През 2015 г. правителството постави началото на нов процес на размисъл за по-широкообхватна реформа на наказателната политика, който продължи през 2016 г. с проект за техническа помощ с участието на независими експерти. Този

⁷ Правителството създаде към Министерството на правосъдието консултативен съвет по въпросите на съдебната реформа, който изигра централна роля при финализирането на законодателните предложения.

⁸ 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.

процес беше насочен към извършването на цялостна реформа, която ще изисква внимателен анализ и подготовка, включващи обширни консултации с магистратите и юридическите среди. Изглежда очевидно, че всяка цялостна реформа на Наказателния кодекс би била дългосрочен процес. Независимо от това подобен процес не би изключил по-скорошни промени, които биха могли да имат положително въздействие върху наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност. Като цяло България е постигнала известен напредък по втория показател, но все още остават нерешени важни въпроси, по-специално във връзка с премахването на формализма в наказателното производство и с подобряването на нормативната уредба на разследването и наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност.

Продължаване на реформата на съдебната власт

Третият показател е насочен към реформата на съдебната власт, с която се цели подобряване на нейните *професионализъм, отчетност и ефикасност*. В контекста на последните десет години ясно се открие трудността да се постигне напредък, ако не съществува консенсус между прокурорите и съдиите. През годините бяха постигнати значителни подобрения в различни области, включително обучението на магистрати, разпределението на делата на случаен принцип в съдилищата и анализа на натовареността на съдебните органи и отделните магистрати. Освен това бяха предприети мерки в области като електронното правосъдие. Готовността на магистратите, както и на представителите на гражданското общество, да изразяват своето мнение в подкрепа на реформите беше ключов фактор за улесняването на този напредък. Установи се обаче, че трудно се вземат решения в чувствителни области, като например промяната на структурите на съдилищата и прокуратурите като част от цялостната реформа на съдебната карта. Макар че тези пропуски в известна степен бяха смекчени посредством разумни управленски решения, като например преразпределянето на длъжности за съответната година, Висшият съдебен съвет не съумя или не прояви готовност да поведе реформата в такива области. Това допринесе за неравномерна натовареност в по-големите съдилища в страната, което се отрази отрицателно върху цялостното функциониране на българската съдебна система. Същевременно бе постигнат малък напредък в установяването на справедливост и прозрачност при провеждането на дисциплинарни производства във ВСС.

Друга област с много чувствителен и сложен характер в България се оказа реформата на прокуратурата. Прокуратурата в България е част от съдебната власт и е независима от изпълнителната власт. Същевременно тя играе основна роля не само в наказателното производство, но и в контрола върху администрацията в по-общ план. Тази липса на разграничение между нейните функции и тези на изпълнителната власт често засилва съмненията за неправомерно влияние и критиките по отношение на липсата на цялостна отчетност на прокуратурата. Освен че прокуратурата е в центъра на разгорещения дебат относно нейните правомощия, считани от критиците за прекомерно силни, тя е също и в центъра на дебата относно продължаващата липса на убедителни резултати по отношение на осъдителните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта или за тежка организирана престъпност. През последните десет години прокуратурата бе обект на редица реорганизации, както и на законодателни и други мерки за подобряване на нейната ефективност. Все пак, независимо от тези усилия, резултатите показват, че все още са налице значителни предизвикателства.⁹ В

⁹ Тези предизвикателства не се ограничават до вътрешното функциониране на прокуратурата, а включват всички съответни институции в различните етапи на наказателното производство.

този контекст през 2016 г. България взе решение да поиска съдействието на Службата за подкрепа на структурните реформи и експерти от редица други държави членки в рамките на проект за представяне на независим анализ на българската прокуратура. Този анализ допълва предишните анализи, извършени през годините. България все още трябва да извлече заключения от всички тези анализи и да набележи пътя за развитие по този важен въпрос. Като цяло, въпреки че България отново е постигнала известен напредък по третия показател, все още остават значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни.

2.2 Корупция

Четвъртият и петият показател се отнасят до *борбата срещу корупцията*, както корупцията по високите етажи на властта, така и корупцията в по-общ план, по-специално на местно равнище и по границите. В контекста на последните десет години и в двете области се откरोиха ясно предизвикателствата, пред които бе изправена България в усилията си постепенно да създаде законите и институциите, необходими за преодоляване на очевидния дефицит на доверие, за който свидетелства българското обществено мнение. Досега в България броят на конкретните дела за корупция по високите етажи на властта, завършили с влезли в сила осъдителни присъди, е много ограничен, а увеличаването на броя на тези присъди е най-ясното доказателство, че борбата срещу корупцията е реален приоритет. България продължава да е сред държавите — членки на ЕС, с най-високи равнища на възприемане на корупцията¹⁰ и гражданите¹¹ и предприятията¹² продължават да считат корупцията за значителен проблем. По отношение на скандалите, станали обект на голямо обществено внимание, като например този от 2013 г., свързан с Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси¹³, не се предприемат ясни и решителни последващи действия. Проблемите са били предмет на задълбочен анализ през годините и възможните обяснения включват наличие на остарели разпоредби в Наказателния кодекс, липса на капацитет в ключовите институции, неорганизиран или разпокъсан структури и тромави процедури — въпроси, чието разрешаване изисква време, ангажираност и решителност. В първите години след присъединяването към ЕС България предприе редица законодателни и институционални мерки за противодействие на корупцията. При все това, въпреки че първоначалните резултати изглеждаха обещаващи в някои отношения, тези усилия не доведоха до необходимата коренна промяна в борбата срещу корупцията. През 2015 и 2016 г. правителството положи допълнителни усилия, насочени към създаването на единна агенция за борба с корупцията, която да има правомощия да провежда административни разследвания и да извършва проверки по отношение на лицата, заемачи висши публични длъжности, във връзка с конфликт на интереси на тези лица или във връзка с тяхното имуществено състояние. В Парламента обаче не бе постигнато съгласие по проекта на закона за борба с корупцията, който имаше за цел създаването на този орган, което беше пример за всеобща липсата на политически консенсус в подкрепа на тези усилия.

¹⁰ В индекса на Transparency International за възприемането на корупцията за 2015 г. България се нарежда на 69-о място от 168 държави по света, което представлява най-слабият резултат сред всички държави — членки на ЕС (Transparency International, Индекс за възприемането на корупцията, 2015 г.).

¹¹ Експресно проучване на Евробарометър № 445: „Механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, публикувано на 25 януари 2017 г.

¹² В доклада на Световния икономически форум за глобалната конкурентоспособност за 2016—2017 г. корупцията се определя като най-проблемния фактор за извършването на стопанска дейност в България. Доклад за глобалната конкурентоспособност за 2016—2017 г., стр. 130.

¹³ Нейният председател бе обвинен в злоупотреба със служба през 2013 г. и по-късно бе осъден условно на лишаване от свобода. Длъжността на председателя на този орган обаче продължава да е незаета.

Цялостната институционална структура за борба срещу корупцията в България продължава да е разпокъсана и поради тази причина — до голяма степен неефективна. В резултат на това общите проблеми с корупцията на по-ниско равнище в държавната администрация също продължават да бъдат предизвикателство.¹⁴ В стратегията на правителството за борба с корупцията от 2015 г. бе представен ценен анализ на проблемите. Изпълнението на тази стратегия обаче все още се намира на ранен етап.¹⁵ Като цяло напредъкът, постигнат от България по четвъртия и петия показател, е ограничен, като продължават да съществуват основни предизвикателства по отношение на институционалната и правната рамка, както и по отношение на постигането на трайни резултати.

2.3 Организирана престъпност

Във фокуса на последния показател е *организираната престъпност*. Установяването на този показател се дължеше отчасти на широко разпространените в периода след прехода в България големи и силни организирани престъпни групи, чиято дейност бе свързана със значителни равнища на насилие. Българските органи считат, че след присъединяването на страната към ЕС в тази област постепенно е постигнат напредък, характеризиращ се с по-голяма разпокъсаност на схемите на организираната престъпност, и че проблемът е в по-голяма степен съпоставим с положението в някои други държави членки. Независимо от това, за да бъде изпълнен този показател, България трябва също да демонстрира капацитета на своите правоприлагащи органи за ефективна борба с организираната престъпност, както и да постигне трайни резултати в тази област. С течение на годините България въведе важни институционални промени, по-специално като създаде през 2012 г. специализиран съд и специализирана прокуратура за дела за организирана престъпност, както и независима комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, която има правомощия, свързани с независимо от наличието на осъдителна присъда отнемане на незаконно придобито имущество. Въпросната комисия по-специално постигна трайни резултати, което показва значението на устойчивостта на този аспект от реформата. България обаче напредва бавно в постигането на трайни резултати, изразяващи се във влезли в сила осъдителни присъди по дела за тежка организирана престъпност. През последните години политически решения за реорганизация на основните органи с правомощия за разследване на организираната престъпност доведоха до прекъсване на напредъка и се отразиха отрицателно върху резултатите. В момента ситуацията е стабилна, макар че наскоро бе постигнато съгласие за допълнителна промяна, изразяваща се в добавяне към правомощията на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) на въпросите, отнасящи се до корупцията, киберпрестъпността и контрабандата на мигранти, и в предоставянето на ГДБОП на възможност за участие на по-ранен етап в наказателните разследвания. Ето защо е необходимо още време за постигането на трайни резултати в контекста на настоящата институционална рамка.

¹⁴ В проучвания, основаващи се на опита с корупцията и на възприятието за нея, както и в международни изследвания неизменно се посочва, че корупцията е основен проблем в България, който спъва икономиката и подкопава доверието в правилното функциониране на държавните институции.

¹⁵ Явно изключение в това отношение представляват конкретните мерки, предприети през последните две години в Министерството на вътрешните работи като част от усилията за изкореняване на корупцията в рамките на Министерството, включително сред служителите на граничната полиция. Сериозни усилия в тази област бяха положени също така по отношение на митническите органи. В по-общ план през последните години България осъществи няколко подобрения в своята система за възлагане на обществени поръчки, която представлява сектор със значителен риск от корупция, включително на местно равнище.

Освен това, както бе посочено по-горе, ефикасното наказателно преследване на организираната престъпност продължава да бъде възпрепятствано от формалистична нормативна уредба. Като цяло България е постигнала съществен напредък по шестия показател, въпреки че продължават да съществуват предизвикателства.

3. ОСТАВАЩИ КЛЮЧОВИ СЪПКИ

Като цяло равностметката от изминалите десет години показва, че поредните правителства и институциите на съдебната власт са положили значителни усилия. Бяха осъществени важни законодателни и институционални промени, особено по отношение на съдебната власт. В началото на прилагането на МСП обаче ефективният напредък, водещ до постигането на трайни резултати, беше по-бавен от очакваното, като имаше случаи на нежелание за изпълнение на препоръките по МСП за съвместна работа на институциите с цел установяване на общи проблеми и прилагане на общи решения. Реформата трябва да продължи и вътрешните структури трябва да бъдат укрепени, за да се осигури задоволително и необратимо изпълнение на показателите. Ето защо настоящият раздел има за цел да се посочат съпките, които са необходими, за да се гарантира постигане на целите по МСП.

3.1 Съдебна реформа

Независимост и отчетност на съдебната власт

Както бе потвърдено в последните доклади, стратегията за съдебната реформа, приета от правителството през 2014 г. и одобрена от Народното събрание в началото на 2015 г., предостави всеобхватна концепция за реформата на съдебната власт в България. Оттогава насам правителството предприе последващи действия в редица области. Преди всичко измененията на Конституцията, приети през декември 2015 г. и последвани от изменения на Закона за съдебната власт и на вътрешните процедури през 2016 г., представляват значителна съпка към подобряване на функционирането на Висшия съдебен съвет и изпълнението на първия показател. Въпреки че текстът на първия показател е съсредоточен върху измененията на Конституцията, цялостните гаранции по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система могат да бъдат оценени само в контекста на прилагането на тези промени на практика.

Висшият съдебен съвет е ключовата институция, която управлява съдебната власт в България, и конкретните резултати от съдебната реформа зависят в голяма степен от доброто функциониране на ВСС от гледна точка както на професионализма, така и на прозрачността. Неговата работа е от съществено значение, за да се установи дали съдебната система може да вдъхва респект и за да се увери широката общественост, че независимостта на съдебната власт се защитава. Тази работа следва да е съчетана с широка ангажираност от страна на всички държавни органи към независимостта на съдебната власт и към лоялното сътрудничество между институциите. Особено важно е в тази институция да има деполитизирана и професионална работна атмосфера, позволяваща концентриране на вниманието върху приоритетите на съдебната реформа. Поредицата от скандали и вътрешни борби, които белязаха работата на ВСС през изминалите години, създадоха съмнения за наличие на външно влияние и подкопаха доверието на обществеността в съдебната власт.¹⁶ Ето защо едно от най-важните изпитания през 2017 г. ще бъде изборът на членовете на новия съвет, както на тези,

¹⁶ България неизменно фигурира сред държавите — членки на ЕС, с най-слабо усещане за независимост на правосъдието. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г., стр. 35—36.

избирани от органите на съдебната власт, така и на тези, избирани от Парламента. Ще бъде важно тези избори да бъдат проведени и да се вижда, че се провеждат по открит и прозрачен начин след сериозен дебат относно качествата на съответните кандидати. След това новоизбраният съвет ще трябва да постигне трайни резултати при вземането на безпристрастни и професионални решения в ключови области.

- **Препоръка:** 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.

Една от основните функции на ВСС е да назначава ръководителите на съдилищата и прокуратурите, както и да прави предложения за назначаване на ръководителите на трите най-висши институции в българската съдебна система — председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор. Извършването на тези назначения въз основа на качествата на кандидатите и по прозрачен начин е съществен тест за способността на ВСС да функционира като професионална и независима институция, която може да се ползва с доверието на магистратите и на обществото като цяло. Особено важен избор, който ще се проведе през 2017 г., е изборът на председател на Върховния административен съд.

- **Препоръка:** 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.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) допринесе за отчетността и ефикасността на съдебната власт в България посредством редовните си проверки и доклади. Неговият потенциал обаче не бе използван в пълна степен. Считано от януари 2017 г., правомощията на Инспектората бяха разширени, за да може той да разследва конфликти на интереси и други проблеми, свързани с почтеността на магистратите, а правителството предостави на ИВСС допълнителни ресурси за изпълнението на новите му задачи. Въпреки че в крайна сметка оставят решенията относно дисциплинарните наказания в компетентността на ВСС, новите разпоредби относно почтеността на магистратите отреждат на ИВСС по-централна роля при изпълнението основната задача за предприемане на последващи действия във връзка с нередности. ИВСС се нуждае от възможно най-добрите условия за изпълнението на новите си функции. В това отношение предоставянето на външен експертен опит може да бъде полезен елемент в подкрепа на усилията за засилване на организационния капацитет на Инспектората.

- **Препоръка:** 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.

Нормативна уредба

Като част от стратегията за съдебна реформа, през 2016 г. българското правителство постигна напредък по два значителни пакета от изменения на Закона за съдебната власт. От полза за изготвянето на тези актове бяха проведените широки обсъждания и

консултации с гражданското общество. Прилагането на новата нормативна уредба ще бъде основно предизвикателство за органите на съдебната власт и ще зависи в голяма степен от общия напредък в съдебната реформа (трети показател). В съответствие със стратегията за съдебна реформа България следва да продължи да анализира всички проблеми, възникващи във връзка с нормативната уредба, както и въпросите дали подобни проблеми ще бъдат преодоляни посредством допълнителни изменения на Закона за съдебната власт.

Важен пакет от изменения на Наказателно-процесуалния кодекс бе изготвен от Министерството на правосъдието с подкрепата на съдебните органи и на прокуратурата. Измененията биха довели до значително подобряване на противодействието на тежки престъпления, по-специално чрез преодоляване на забавянията в наказателните производства и чрез улесняване на наказателното преследване на корупционни престъпления. При неотдавнашни анализи бяха установени допълнителни нужди от изменение на уредбата на наказателното производство. Ето защо ще бъде важно да се постигне напредък в този процес.

В предишни доклади бе посочено, че едно цялостно изменение на Наказателния кодекс би изисквало широкообхватен размисъл относно бъдещето на наказателната политиката, както и широко обсъждане и внимателна подготовка. Такова изменение следва да се разглежда като по-дългосрочен проект, като се вземе предвид и административният капацитет на България. Приоритетът на този етап следва да бъде приемането на известен брой целенасочени изменения в области, в които действащите разпоредби създават оперативни трудности при наказателното преследване на корупцията или организираната престъпност.

- **Препоръка:** 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.

Намирането на отговор на сложните предизвикателства, засягащи наказателното производство в България, ще изисква усилия и приоритизиране от страна на новите българските органи. Въпреки това започналата подготвителна работа и приносът на проектите за техническа помощ, включително наскоро завършилия проект, координиран от Службата на Европейската комисия за подкрепа на структурните реформи (СПСР), предоставят добра основа в това отношение. Изпълнението на препоръките, формулирани в рамките на посочените различни проучвания, следва да даде възможност на България да се справи ефективно както с проблемите по втория показател, така и с няколко проблема по други показатели, по-конкретно тези, които са свързани с борбата срещу корупцията и организираната престъпност.

Продължаване на реформата на съдебната власт

Цялостното изпълнение на стратегията за съдебната реформа ще изисква непрекъснати усилия и ангажираност от страна на българските органи. Редица проекти вече са приключени, а други са в ход или в процес на подготовка. Новата информационна система за случайно разпределение на делата в съдилищата, която досега функционира безпрепятствено, е обещаваща стъпка, която показва, че съществуващи отдавна проблеми могат да бъдат преодоляни. Измененият Закон за съдебната власт следва да спомогне за осигуряването на бърз напредък в намирането на решения в областта на електронното правосъдие с цел подобряване на прозрачността и достъпа до правосъдие

в цялата страна. Свършена бе значителна работа по разработването на стандарти за оценка на натовареността в съдилищата и прокуратурите. Продължението на тази работа сега може да бъде насочено към превръщането на тези стандарти в основа за вземане на управленски решения в области като атестирането, повишаването в длъжност, дисциплинарниите производства и разпределението на персонала.

- **Препоръка:** 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.

ВСС и прокуратурата започнаха подготовката за мащабна реформа на съдебната карта. Тази реформа естествено представлява дългосрочен процес, тъй като ще е необходимо време за координация и постигане на консенсус с обществото като цяло. В краткосрочен план могат вече да бъдат предприети прагматични стъпки за справяне с неравномерното разпределение на натовареността между съдебните органи и по-конкретно за подобряване на условията на труд в някои от най-големите и най-натоварени съдилища, но докато не бъдат предприети тези стъпки, е трудно да се разбере как проблемите, свързани със забавянето на мотиви, могат бъдат обективно разглеждани. ВСС вече предприе начални стъпки в тази насока през предишни години, но въз основа на новите стандарти за натовареност може да бъде направена по-обективна оценка на необходимостта от преразпределяне на ресурси между съдилищата.

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

Структурните ограничения на независимостта и отчетността в организацията на прокуратурата са въпрос, който беше отбелязан в стратегията за съдебна реформа. Последните изменения на Закона за съдебната власт съдържат някои елементи, с които се цели да се намери решение на това положение. Освен това България отправи искане за помощ от СПСР за изготвяне на независим анализ на прокуратурата. В резултат на това експерти от Германия, Испания, Нидерландия и Обединеното кралство изготвиха доклад за функционирането на прокуратурата, в който също бяха отправени препоръки.

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

През май 2016 г. главният прокурор възложи да се извърши изследване, за да се анализират решенията на Европейски съд по правата на човека, в които се установява неизпълнение от страна на българските органи на тяхното задължение за провеждане на ефективно разследване,¹⁷ и да се предложат начини за отстраняване на нарушенията в случаите, в които тези нарушения продължават да бъдат релевантни. Анализът бе завършен през ноември 2016 г. и съдържа редица ценни препоръки.

¹⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria (Системният проблем с липсата на ефективност при разследванията в България)* [ECHR 070 \(2015\)](#)

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

Изпълнението на действията по третия показател ще изисква значителни усилия. За да бъдат подпомогнати българските органи в тези усилия, може да се обмисли разработването на допълнителни проекти за техническа помощ в областите по третия показател с подкрепата на СПСР.

3.2 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. Разработването от страна на правителството на актуализирана национална стратегия за борба с корупцията бе важна стъпка, но остава предизвикателството да се осигури изпълнението на тази стратегия, да се приеме необходимата нормативна уредба и да се създадат предвидените институции. Една година след публикуването на доклада през януари 2016 г., постигнатият по-нататъшен напредък в това отношение продължава да бъде ограничен.

Корупция по високите етажи на властта

Законопроектът на правителството за борба с корупцията не бе приет и поради тази причина предложеният с него нов единен орган за борба с корупцията не беше създаден. Този орган би отговарял за контрола по отношение на конфликти на интереси и по отношение на имуществените декларации на лицата, заемащи висши публични длъжности, както и за провеждането на административни разследвания във връзка с евентуални случаи на корупция и незаконно обогатяване.

Приемането на закон за създаването на ефективна и отчетна нова институция за борба с корупцията ще бъде съществен тест за решимостта на България през 2017 г. Някои характеристики на предвидената нова институция обаче, като например поемането от новата структура на функциите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, следва да бъдат внимателно разгледани. Предвид постигнатите трайни резултати от Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е важно организационните промени да не подкопаят напредъка, който вече е постигнат. Някои от по-малко спорните елементи от стратегията за борба с корупцията също остава да бъдат изпълнени, по-специално укрепването на инспекторатите в администрацията, като в тази връзка все още предстои да бъдат представени законодателни предложения.

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

В България нарасна броят на отчетените нови следствени дела и дела, внесени в съда. Въпреки това в крайна сметка всяка оценка на резултатите в борбата с корупцията по високите етажи на властта зависи от постановяването и изпълнението на окончателни съдебни решения, като се има предвид, че обичайно делата за корупция по високите етажи на властта рядко завършват успешно с осъдителни присъди. Най-силното

доказателство за успеха на усилията в борбата с корупцията ще се изразява в това обществеността да вижда, че престъпленията могат да бъдат разкрити и че по отношение на извършителите се осъществява ефективно наказателно преследване. България все още трябва да покаже последователност по отношение на крайните резултати. През 2016 г. беше извършена полезна аналитична работа под различна форма, включително чрез анализ от страна на прокуратурата на приключили дела за корупция, а резултатите от тази работа могат да послужат като основа за по-нататъшни конкретни мерки.

- **Препоръка:** 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:** 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.

Изпълнението на четвъртия показател ще изисква нов подход от страна на българските органи, най-вече с цел да се постигнат трайни резултати по делата за корупция по високите етажи на властта. Започналата вече подготвителна работа би могла да послужи за добра основа, макар че във връзка с някои предложения за промени в съществуващите институции би било от полза да се извършат допълнителен анализ и внимателна оценка, за да се избегнат възможни отрицателни последици върху изпълнението.

Корупция на местно равнище и по границите

Необходими са по-мощни усилия за борба с корупцията на по-ниско равнище, по-специално във връзка с мерките за засилване на превенцията, които следва да бъдат предприети в съчетание с по-мощни усилия за увеличаване на прозрачността и професионализма в държавната администрация. Областта на обществените поръчки е широко призната като област, в която съществува особен риск от корупция. България е постигнала напредък по отношение на изпълнението на стратегията за развитие на сектора обществени поръчки след приемането ѝ през 2014 г., включително чрез въвеждането на основи на риска, задълбочени предварителни проверки. Сега страната трябва да покаже трайни резултати при извършването на последващи действия във връзка с тези проверки и да въведе ефективни санкции за нередностите.

- **Препоръка:** 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.

Министерството на вътрешните работи е въвело редица конкретни превантивни мерки за борба с корупцията (по-специално по отношение на пътната и граничната полиция) в контекста на по-широкообхватна реформа на министерството. Тези мерки следва да

бъдат продължени и във връзка с тях следва непрекъснато да се извършват последващи действия. Освен това осъществяването на планове за разгръщане на тези усилия и в други министерства следва да бъде ускорено.

- **Препоръка:** 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:** 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.

3.3 Организирана престъпност

Шестият показател по МСП се отнася до борбата срещу организираната престъпност. Анализът на тенденциите през последните десет години показва еволюция на организираната престъпност, изразяваща се в това, че тя станала е по-фрагментирана, гъвкава и диверсифицирана и че се е пренасочила към законни форми на стопанска дейност, както и че се характеризира с по-ниско ниво на открито насилие. Много български партньори считат, че шестият показател — във формулировката, договорена преди десет години — все повече губи значение, като се има предвид, че променящата се картина на престъпността става все по-сходна с тази в някои други държави членки. Независимо от това България трябва да покаже, че разполага с функционираща система за борба с организираната престъпност, като постигне трайни резултати, изразяващи се в постановяването и изпълнението на окончателни съдебни решения по дела за тежка организирана престъпност.

След поредица от реструктурирания през последните години оперативната стабилност и капацитет на Главна дирекцията „Борба с организираната престъпност“ вече изглеждат до голяма степен възстановени. Въпреки това посочените по-горе структурните проблеми, свързани с Наказателно-процесуалния кодекс и водещи до усложняване на разследванията, продължават да бъдат източник на безпокойство. Освен това продължават да съществуват предизвикателства от гледна точка на оперативния капацитет, обучението и оборудването, които трябва да бъдат допълнително подобрени.

Специализираният съд и специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност постигат трайни резултати. В извършената от Върховния касационен съд оценка на резултатите от работата на специализираните съдилища бяха подчертани някои важни въпроси, които се нуждаят от допълнително разглеждане в светлината на по-широките въпроси, разгледани в контекста на втория и третия показател по-горе. Беше направено предложение за разширяване на компетентността на специализирания съд, така че тя да включва делата за корупция по високите етажи на властта. Такива промени в компетентността трябва да бъдат внимателно подготвени и придружени от подходящ анализ на нуждите от ресурси и на възможните правни последици от промените. Трябва да има яснота, че тези промени няма да имат непредвидени отрицателни последици върху работата по делата за организирана престъпност.

Като цяло е важно на компетентните институции и агенции в областта на борбата с организираната престъпност да се предостави необходимата стабилност за работа по делата и за успешното им приключване в съда. България показва, че е започнала да постига трайни резултати по делата за организирана престъпност. Тази положителна тенденция трябва да бъде продължена и допълнително засилена.

- **Препоръка:** 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 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.

Що се отнася до отнемането в полза на държавата на незаконно придобито имущество, бяха предложени изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество с цел да се отстранят редица проблеми (например с едно от предложените изменения се предвижда намаляване на минималния размер на значителното несъответствие в имуществото). Тези изменения все още не са приети от Народното събрание. Независимо от това Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество продължава да постига солидни резултати. Бъдещото ѝ като независима структура обаче остава неясно, като се имат предвид внесените предложения за поемане на нейните функции от бъдещия единен орган за борба с корупцията.

- **Препоръка:** 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.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В докладите на Комисията по МСП от 2015 г. и 2016 г. бе възможно да се потвърдят важните стъпки, предприети от българските органи с цел реформата да бъде върната на дневен ред. През 2016 г. България постигна допълнителен значителен напредък при изпълнението на стратегията за съдебна реформа, а същевременно националната стратегия за борба с корупцията все още е в ранна фаза на изпълнение. В по-общ план през последните десет години цялостният напредък не беше толкова бърз, колкото се очакваше, и продължават да съществуват редица значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни. Новото правителство ще трябва да доведе реформата до сигурни необратими резултати. Ето защо в настоящия доклад не може да се заключи, че на този етап показателите са изпълнени в задоволителна степен. Могат обаче да се набележат ограничен брой ключови препоръки, които да очертаят пътя към временното прекратяване на наблюдението по отделни показатели, а след това и към приключването на процеса по МСП.

Комисията счита, че целите на МСП могат да се постигнат чрез изпълнението на препоръките, съдържащи се в настоящия доклад. Темпът на процеса ще зависи от това колко бързо България ще съумее да ги изпълни необратимо. Ето защо Комисията

приканва България да предприеме действия за изпълнение на препоръките, съдържащи се в настоящия доклад. Комисията ще оцени постигнатия напредък към края на 2017 г.