

Брюксел, 22.10.2019 г.
COM(2019) 498 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2019) 392 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. като преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на България да реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията и организираната престъпност¹. МСП представлява съвместен ангажимент на българската държава и на Съюза за отстраняването на немалък брой оставащи недостатъци, установени към момента на присъединяването, като МСП ще продължи да действа, докато Комисията счете, че определен брой специфични цели са изпълнени в задоволителна степен.

От 2007 г. насам МСП действа за насърчаване и проследяване на процеса на реформи по тези въпроси. През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат от България през десетте години от създаването на МСП². На тази основа в доклада бе очертан ясен път към прекратяване на действието на МСП, като се стъпи на седемнадесет ключови препоръки. Предвид постигнатия напредък, Комисията счете, че ако България предприеме последващи действия по тези седемнадесет препоръки, това ще представлява достатъчно условие за прекратяването на действието на МСП, освен ако не настъпят промени, които да доведат до явен обрат в напредъка. Много от препоръките бяха съсредоточени върху изграждането на вътрешни гаранции, за да се осигури необратимостта на резултатите и да се докаже, че изпълнението на текущите проекти ще продължи и напредъкът ще бъде консолидиран, дори без МСП.

Оттогава насам Комисията извърши две оценки на напредъка по изпълнението на окончателните ключови препоръки. В доклада от ноември 2017 г.³ Комисията заключи, че е постигнат значителен напредък. Въпреки че Комисията все още не бе успяла да установи, че някой от показателите е изпълнен в задоволителна степен, тя ясно заяви, че с непрекъснато политическо лидерство и решимост за постигане на напредък в реформата България би трябвало да може да изпълни оставащите препоръки по МСП в близко бъдеще. Съветът приветства значителните положителни стъпки, като същевременно отбеляза, че предстои още много работа⁴.

През ноември 2018 г.⁵ Комисията приветства напредъка към бързо прекратяване на действието на МСП и стигна до заключението, че наблюдението по първия, втория и шестия показател може да бъде счетено за временно прекратено. По отношение на останалите три показателя, свързани с продължаващата реформа на съдебната система и борбата с корупцията, все още бяха необходими допълнителни усилия, за да се гарантира пълното изпълнение на препоръките от януари 2017 г. Съветът взе под

¹ Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (С(2006) 6570); вж. също заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (документ 13339/06 на Съвета).

² Доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2017) 43).
³ Доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2017) 750).

⁴ Заключения на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. (15587/17).

⁵ Доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2018) 850 final).

внимание заключенията на Комисията и насърчи България да използва положителния импулс за консолидиране на напредъка по необратим и траен начин⁶.

Настоящият доклад представя оценката на Комисията за напредъка, постигнат от България в контекста на МСП от ноември 2018 г. насам. Както в предходните години, оценката е резултат от внимателен анализ от страна на Комисията, който се основава на тясно сътрудничество с българските органи, а също и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни и наблюдатели. В него се отчита също така развитието на политиките и съдебната практика на ЕС в областите, свързани с МСП, от неговото създаване досега.

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

В предишните доклади бе отбелязано, че контекстуални фактори — извън приложното поле на МСП, но с по-общо значение за върховенството на закона — понякога могат да имат отрицателно въздействие върху напредъка на реформите. Сред тези фактори са цялостната политическа нестабилност, непредсказуемият законодателен процес и медийната среда, за която се признава, че поражда сериозни опасения. В България периодът след доклада от ноември 2018 г. се характеризираше с относителна политическа стабилност, въпреки че възникна особена полемика по повод на твърденията за придобиване на имоти от високопоставени служители и политици на по-ниски от пазарните цени⁷.

В доклада от ноември 2017 г. бяха изтъкнати и въпроси, свързани със законодателния процес, като бе посочено например приемането на изменения в Закона за съдебната власт през лятото на 2017 г., което предизвика загриженост у заинтересованите страни и доведе до оспорването им пред българския Конституционен съд⁸. Беше подчертана необходимостта от бдителност по отношение на въздействието върху независимостта на съдебната власт.

Независимите и плуралистични медии са от ключово значение за демократичния дебат и следва да могат да действат без неправилен натиск от страна на икономически или политически интереси⁹. Въпреки че медийната среда е извън показателите на МСП¹⁰, нейните недостатъци продължават да оказват въздействие върху съдебната система. При пълно зачитане на свободата на словото и на незаменната роля на медиите за търсенето на отчетност от властите и за информиране на обществеността, Висшият съдебен съвет носи значителна отговорност да се изказва в защита на принципа на независимост на съдебната власт. По-строгата политика, приета миналата година, следва да доведе до повече действия срещу подвеждащото отразяване в медиите или изявленията на политици, засягащи репутацията на съдебната система и доверието в нея като цяло. Това включва случаи, които протичат по сходен начин с

⁶ Заключение на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 11 декември 2018 г. (15187/18).

⁷ Разкритията доведоха до оставката на редица високопоставени служители и политици, включително бившия министър на правосъдието, ръководителя на агенцията за борба с корупцията и ръководителя на парламентарната група на основната управляваща партия.

⁸ Вж. раздел 3.1 по-долу.

⁹ „Репортери без граници“ констатира, че заплахите срещу репортери са се увеличили до такава степен, че журналистиката може да се счита за опасна дейност в България. В техния „Индекс за свободата на печата за 2019 г.“ България запазва 111-ата си позиция от 180 държави в цял свят, като консолидира позицията си на държавата с най-лоши резултати в рамките на Европейския съюз след значително влошаване от 2013 г. насам: <https://rsf.org/en/bulgaria>. Например през септември 2019 г. изненадващото уволнение на водеща на новинарско предаване по националното радио предизвика загриженост за независимостта на радиото от външен натиск и предизвика улични протести и призови за парламентарно разследване. На 27 септември Народното събрание реши да създаде по този повод анкетна комисия, която да разгледа случая.

¹⁰ Тези въпроси ще попаднат в приложното поле на бъдещия механизъм за върховенството на закона.

целенасочена критика срещу съдии заради съдържанието на техните решения, което би могло да застраши независимостта и безпристрастността на съдебния процес¹¹.

Механизми в подкрепа на устойчивостта на върховенството на закона

Друг важен аспект на определящата среда е развитието на по-широка инфраструктура в областта на върховенството на закона както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. Протичащите процеси предлагат нови инструменти, които да дадат импулс за консолидирането на върховенството на закона — включително по въпросите, обхванати от МСП. На равнището на ЕС националните съдебни системи вече няколко години са предмет на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието¹², както и се разглеждат, заедно с уредбата за борба с корупцията, в рамките на европейския семестър за координация на икономическите политики и структурна реформа¹³. Това ще бъде доразвито въз основа на съобщението на Комисията от юли 2019 г.¹⁴, в което се посочват конкретни действия за увеличаване на капацитета на Съюза за насърчаване и отстояване на върховенството на закона чрез насърчаването на обща култура по отношение на върховенството на закона, чрез създаването на цикъл за преглед на прилагането на върховенството на закона с цел да се наблюдават промените в държавите членки, както и чрез осигуряването на ефективна реакция. Политическите насоки на следващата Комисия, в които се излага намерението за въвеждане на всеобхватен механизъм за върховенството на закона с общоевропейски обхват и обективно докладване за всички държави членки, гарантират последователност в това отношение¹⁵. Настрани от показателите по МСП, съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС ефективната съдебна защита от независими съдилища е необходима като конкретен израз на върховенството на закона, както беше потвърдено от най-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз. Съществуването на тези хоризонтални процеси, чрез които се наблюдава върховенството на закона, включително уредбата за борба с корупцията във всички държави членки, и перспективата за по-нататъшното им развитие подчертават специфичния характер на МСП като процес на наблюдение, ограничен както по отношение на засегнатите държави членки, така и по отношение на обхванатите въпроси.

Разработването на механизми за реформа на национално равнище заемаше централно място и в препоръките от януари 2017 г. В тях бе подчертано значението на създаването на механизми, с които мониторингът да бъде извършван на национално равнище, като бъде включен във вътрешни процеси, в които участват не само органите, но и гражданското общество. В съответствие с този подход в доклада от ноември 2018 г. бе подчертано, че България трябва да продължи да отбелязва конкретни резултати както в рамките на МСП, така и в бъдеще, и че продължаването на мониторинга от страна на българските органи е важна част от това, също и след евентуалното прекратяване на МСП. В доклада се подчертаваше по-специално значението на прозрачното докладване и обществения контрол за това мониторингът на национално равнище да се превърне в гаранция за трайното придържане към напредък и реформи.

България вече е въвела важни елементи на вътрешния мониторинг и консултациите със заинтересованите страни, включително специални консултативни съвети в областта на

¹¹ Решение на Софийския апелативен съд по широко отразено в медиите дело за условно предсрочно освобождаване през септември 2019 г. имаше за резултат комбинация от коментари и стъпки, предприети срещу съдиите по делото. Това доведе до критики от Съюза на съдиите в България, свързани с липсата на ефективна реакция от страна на членовете на Висшия съдебен съвет.

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_bg

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_bg

¹⁴ *Укрепване на върховенството на закона в Съюза. План за действие* (COM(2019) 343 final). Този документ ще допълни Уредбата за принципите на правовата държава от 2014 г.

¹⁵ *Политически насоки за следващата Комисия (2019—2024 г.)* — „Съюз с по-големи амбиции. Моята програма за Европа“, стр. 14—15, вж. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_bg_1.pdf.

съдебната реформа и борбата с корупцията¹⁶. Освен това българското правителство наскоро взе решение за създаването на допълнителен, вътрешен механизъм, който ще действа след приключване на мониторинга и в който централна роля ще има Съвет за координация и сътрудничество („съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга“)¹⁷. Новият съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга, ще започне работа след прекратяването на действието на МСП, като заседава най-малко веднъж на всеки три месеца¹⁸. Негови съпредседатели ще бъдат заместник министър-председателят, отговарящ за съдебната реформа, и представителят на Висшия съдебен съвет¹⁹. Съветът ще отговаря за надзора върху продължаващия напредък на реформите, като след всяко заседание ще публикува публичен доклад, а също така и годишен доклад до правителството и Висшия съдебен съвет. Той ще получава информация от широк кръг имащи отношение институции и ще включва и граждански съвет с представители на гражданското общество и професионалните сдружения на съдебната власт²⁰.

Този съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга, следва да наблюдава и координира политиките в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Като такъв той следва да осигури значима всеобхватна рамка за органите и заинтересованите страни, служеща за оценка на напредъка по прозрачен начин и съсредоточаване на вниманието върху оставащите предизвикателства. Той би могъл също така да допринесе за търсенето на отговорност от съответните органи, когато това е необходимо и целесъобразно²¹. Българските органи поеха на равнището на министър-председателя ангажимент да предоставят на съвета специална роля, така че той да действа като ефективен инструмент в мониторинга на изпълнението на реформите и на напредъка в постигането на резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност, а също и по отношение на бъдещата координация на политиките.

Комисията приветства този ангажимент на българските органи за запазване на импулса на реформите, при пълна прозрачност и с участието на гражданското общество, след като приключи действието на МСП. Съветът, който ще функционира след приключване на мониторинга, следва да бъде важен събеседник, способен да допринесе за развиващия се диалог относно върховенството на закона на равнището на ЕС и бъдещия всеобхватен механизъм за върховенството на закона

¹⁶ Вж. показатели три и пет по-долу.

¹⁷ Участието на институции извън изпълнителната власт ще бъде на доброволен принцип.

¹⁸ Новата структура беше одобрена от правителството на 18 септември, вж. *Постановление № 240 на Министерски съвет от 24 септември 2019 г. за създаване на Национален механизъм за мониторинг на борбата с корупцията и организираната престъпност, съдебната реформа и върховенство на закона и на Съвет за координация и сътрудничество*.

¹⁹ Министърът на правосъдието ще изпълнява функциите на заместник-председател, а Министерството на правосъдието — на секретариат. В постановлението се посочва също така, че секретариатът осъществява координация при наличието на необходимост от представяне на информация на Европейската комисия.

²⁰ Неговите членове ще участват в заседанията на съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, в качеството на наблюдатели, като гражданският съвет ще може да дава становища и да прави предложения.

²¹ В постановлението изрично се посочва, че съветът ще осъществява дейността си при пълно спазване на принципите за разделение на властите и независимост на съдебната власт.

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

3.1 Показатели, по които наблюдението е временно прекратено, в доклада от ноември 2018 г. (първи, втори, шести)

Първи показател: независимост на съдебната власт

***Препоръка 1:** да се гарантира прозрачен избор на членовете на бъдещия Висш съдебен съвет, като преди избора на членовете от парламентарната квота следва да се проведе публично изслушване в Народното събрание и да се даде възможност на представителите на гражданското общество да коментират кандидатите.*

***Препоръка 2:** да се установи практика назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите, като това следва да важи и за предстоящото назначаване на нов председател на Върховния административен съд.*

***Препоръка 3:** да се подобрят практическото функциониране на Инспектората към Висшия съдебен съвет и последващите действия на Висшия съдебен съвет в отговор на констатациите на Инспектората, особено по отношение на въпроси, свързани с почтеността на магистратите; да се обмисли възможността за отправяне на искане за външна помощ, например от Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи и/или Съвета на Европа.*

Втори показател: нормативна уредба

***Препоръка 4:** да се приемат изменения на Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс за подобряване на нормативната уредба на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и тежката организирана престъпност.*

Шести показател: организирана престъпност

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

***Препоръка 17:** да се приемат необходимите изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество и да се гарантира, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество ще продължи да работи независимо и ефективно.*

Настоящият раздел обхваща трите показателя, по които наблюдението бе временно прекратено през ноември 2018 г. Те се отнасят до реформата на конституционната и законодателната уредба и борбата с организираната престъпност, така че да се отговори на недостатъците, специфични за България към момента на присъединяването ѝ към Европейския съюз. Временното прекратяване на наблюдението означаваше, че Комисията счита направените структурни и законодателни промени за задоволително изпълнение на изискванията на МСП, като същевременно мониторингът на тяхното прилагане продължава.

В предишни доклади бе отбелязан напредъкът на България след присъединяването по отношение на изменението на нейната конституционна и законодателна уредба с цел подобряване на гаранциите за независимостта на съдебната власт, както и прозрачността и ефективността на съдебния процес. Сред последните подобрения през 2015 г. бяха внесени

изменения в Конституцията, свързани с реформа на Висшия съдебен съвет и по-силен съдебен инспекторат. Тези изменения вече са в сила от няколко години и доведоха до повече прозрачност и отчетност на процеса, свързан с назначенията и почтеността на магистратите²². Вследствие на това в доклада от ноември 2018 г. бе направено заключението, че наблюдението по двата показателя, свързани с конституционната и правната уредба, може да бъде временно прекратено. Назначенията в съдебната система и функционирането на съдебния инспекторат бяха определени като области за продължаващ мониторинг и някои аспекти на правната среда също останаха отворени за по-нататъшно разглеждане в контекста на други показатели²³.

От ноември 2018 г. Висшият съдебен съвет продължава да изпълнява отговорностите си по отношение на назначенията в съдебната система. Имаше няколко случая на забавяне поради неуспеха на Висшия съдебен съвет да постигне консенсус, например по отношение на назначенията на някои ключови постове в прокуратурата. От съществено значение е тези назначения да се извършват по прозрачен и основан на достойнствата начин, както и да се насърчава участието в конкурсите на квалифицирани потенциални кандидати, като те бъдат уверени, че всички кандидати ще бъдат оценявани единствено въз основа на своите качества.

Важно предстоящо назначение е това на длъжността главен прокурор, чийто мандат изтича през януари 2020 г. Висшият съдебен съвет откри процедурата през юни, като се очаква на 24 октомври 2019 г. да определи приемник, който впоследствие ще трябва да бъде потвърден от президента на републиката²⁴. През юли 2019 г. членовете на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет подкрепиха единодушно единствения кандидат²⁵. Кандидатът е представил писмено своите приоритети за седемгодишния мандат. В процедурата също така се предвижда изслушване преди назначаването, при което могат да бъдат повдигнати въпроси и опасения на гражданското общество и други заинтересовани страни. През последните седмици в медиите се проведе широк дебат, като някои заинтересовани страни изразиха опасения във връзка с процедурата и кандидата²⁶. Висшият съдебен съвет ще има отговорността да гарантира прозрачността на процеса и да покаже, че изразените опасения са разгледани и взети предвид в решението му.

Освен реформата на Висшия съдебен съвет, другият основен елемент на конституционните изменения от 2015 г. беше засилената роля на съдебния инспекторат по отношение на почтеността на магистратите. След препоръка в доклада от януари 2017 г. българските органи поискаха помощ от Службата за подкрепа на структурните реформи на Комисията и през юли 2019 г. стартира официално проект с участието на експерти от Съвета на Европа и международни експерти. Проектът има за цел да се направи преглед на методите на работа на съдебния инспекторат и да бъде предоставена на помощ на инспектората за черпенето на опит от най-добрите практики в други държави членки. Очаква се той да приключи през пролетта на 2020 г.

През годините в по-широката законодателна уредба бяха извършени редица реформи. В последните доклади по МСП бяха отбелязани по-специално положителните последици от

²² През 2017 г. по новите по-прозрачни процедури беше избран нов Висш съдебен съвет и съдебният инспекторат започна да изпълнява новите си правомощия в областта на етиката.

²³ Това се отнася конкретно до третия показател за продължаване на съдебната реформа и четвъртия показател за борба с корупцията по високите етажи на властта, където законодателните действия продължават да са от значение във връзка с последващите мерки по основните въпроси, повдигнати от Съвета на Европа и независимия експертен анализ на българската прокуратура.

²⁴ Президентът може да отхвърли кандидата веднъж, но не може да блокира номинирания за длъжността, ако той бъде представен втори път от Висшия съдебен съвет.

²⁵ Съгласно българското законодателство кандидати могат да бъдат представяни по инициатива на членовете на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет или на министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието вече заяви намерението си да не представя кандидат.

²⁶ Това включваше и улични протести, организирани от организации на гражданското общество.

измененията на Закона за съдебната власт през 2016 г. и Наказателно-процесуалния кодекс през 2017 г. В доклада от ноември 2018 г. бе отбелязано, че някои ключови аспекти на законодателната уредба са все още в процес на обмисляне. Те се отнасят по-специално до въпроси, свързани с ефективното наказателно разследване, включително на главния прокурор, докато е на длъжност. Тези въпроси са тясно свързани с последващите действия във връзка с препоръките по показатели три и четири (вж. по-долу)²⁷.

Отделно от горепосоченото, през февруари 2019 г. Конституционният съд постанови, че разпоредбите, въведени през 2017 г. в член 230 от Закона за съдебната власт, предвиждащи автоматичното прекратяване на функциите на магистрати в случай на започване на наказателно разследване срещу тях, са несъвместими с българската конституция²⁸. На 20 септември 2019 г. правителството представи проектоизменения за привеждане на закона в съответствие с Конституцията, като отмени посочените разпоредби и се ангажира да работи за бързото му приемане в Народното събрание²⁹.

Накрая, в доклада от ноември 2018 г. също така беше временно прекратено наблюдението по шестия показател, свързан с борбата с организираната престъпност, в отражение на положителните промени в институционалната среда и постигнатите през годините резултати, въпреки изпълнената с предизвикателства среда. Събитията от ноември 2018 г. насам не повдигнаха нови значими въпроси.

Анализът на напредъка през последната година потвърди заключенията от ноември 2018 г., които доведоха до временното прекратяване на наблюдението по тези показатели. Макар че неизбежно ще има значими текущи въпроси, които ще изискват непрестанното внимание на българските органи, на препоръките, отправени през януари 2017 г., е отговорено по задоволителен начин.

3.2 Трети показател: продължаване на съдебната реформа

Препоръка 5: да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и да се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети. Да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията.

Препоръка 6: да се намери решение на положението с натовареността в най-заетите съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с развитието на електронното правосъдие.

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

²⁷ Раздели 3.2 и 3.3.

²⁸ Бяха изразени опасения, че разпоредбите за автоматичното прекратяване на функциите на магистрати просто поради започването на наказателно разследване биха могли да изложат на риск независимостта на съдебната власт. Съдът постанови, че Висшият съдебен съвет трябва да е в състояние да прецени необходимостта и пропорционалността на мярката за временно отстраняване от длъжност във всеки отделен случай.

²⁹ Друго важно изменение, прието през 2017 г., създаде изискване съдиите, прокурорите и следователите да декларират пред Висшия съдебен съвет членството си в професионални сдружения, което породило опасения относно свободата на сдружаване на съдиите в българския контекст. Проектоизмененията, представени на 20 септември, включват също отмяна на това изискване.

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

В доклада от ноември 2018 г. беше отбелязан значителният напредък по четирите препоръки, свързани с продължаването на съдебната реформа. Важни промени обаче все още бяха в ход или изискваха постоянен мониторинг, за да се потвърди оценката на напредъка.

От 2017 г. правителството установи редовен цикъл на мониторинг и докладване във връзка с напредъка по изпълнението на стратегията за съдебна реформа. Важна роля за това играе консултативният съвет за продължаване на съдебната реформа, създаден през 2016 г. под егидата на Министерството на правосъдието. Тези процеси изграждат рамка за сътрудничество със заинтересованите страни по текущите законодателни досиета и могат да бъдат използвани и за подготвянето на бъдещи актуализации на стратегията за съдебна реформа. Бъдещият съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга, също ще има ключова роля за мониторинга на напредъка след прекратяването на действието на МСП.³⁰

Значителни предизвикателства, за които ще са необходими трайни усилия през следващите години, са повишаването на ефикасността и подобряването на достъпността на съдебната система чрез въвеждането на електронно правосъдие и балансирано управление на натовареността в съдебната система. На няколко пъти през годините провеждането на всеобхватна реформа беше забавено, но от 2017 г. насам Висшият съдебен съвет предприема значителни действия за преодоляването на тези предизвикателства чрез поредица от мерки, като продължават да се полагат усилия в тази насока.

Друго съществено предизвикателство, което е обект на внимание в момента, е функционирането на цялостната система за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. През годините бе отбелязан значителен напредък. Неотдавна тези усилия бяха подкрепени от извършен през 2016 г. независим анализ на функционирането на прокуратурата³¹, както и от анализ на практиката на Европейския съд по правата на човека, който бе съсредоточен върху теми, определени от Съда през 2016 г. като системен проблем на неефективни наказателни разследвания в България. В резултат на това бяха предприети редица важни действия, посочени в предходните доклади по МСП. Сред важните въпроси, които все още са в процес на разглеждане, са процесът на образуване на наказателно разследване, включително ролята на предварителните проверки³², и евентуалната нужда от съдебен контрол върху прокурорските решения да не се започва разследване.

Особено чувствителна тема е създаването на процедури, гарантиращи независимост на всички етапи от разследвания, при които са налице твърдения за неправомерни действия, извършени от главния прокурор, докато все още е на служба³³. През юни министърът на правосъдието

³⁰ Вж. раздел 2 по-горе.

³¹ Този анализ бе извършен със съдействието на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи и в работата по него участваха високопоставени прокурори от Германия, Франция, Нидерландия и Испания. Препоръките на проучването бяха използвани от българските органи като основа за съставянето на пътна карта през 2017 г.

³² Целта на предварителните проверки, които предхождат официалната досъдебна фаза, е да се прецени наличието на достатъчно доказателства за образуването на официално наказателно разследване.

³³ Съветът на Европа продължава да извършва мониторинг на предприеманите от България действия по тези въпроси, много от които са отразени и в посочения по-горе независим анализ на прокуратурата. През март 2019 г. Съветът на Европа призова органите да представят преди 1 октомври 2019 г. информация относно конкретни предложения за мерки в посочените по-горе три области, които са от основно значение за поддържането на върховенството на закона, и в тази връзка ги насърчи да работят в тясно сътрудничество със секретариата и да се възползват от експертния опит, до който могат да имат достъп чрез Съвета на Европа, както и даде указания на секретариата да изготви проект

представи проектоизменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт като основа за обществена дискусия със заинтересованите страни по евентуално предложение на правителството за създаване на механизъм за образуването на наказателно производство срещу действащ главен прокурор и срещу председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд³⁴.

Проектоизмененията привлякоха вниманието на значителна част от обществото, включително представители на гражданското общество и заинтересовани страни от съдебната власт, чрез което на дневен ред бяха поставени редица наболели въпроси, но и беше изтъкната важноста на провеждането на отворена и прозрачна консултация по толкова чувствителни въпроси. По време на дискусиите бяха повдигнати въпроси дали предложените изменения дават достатъчно яснота за това как ще се осигури независимо разследване на действащ главен прокурор³⁵. Освен това намерението за включване на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд в приложното поле на предложените механизъм породиха ново безпокойство от възможен риск за независимостта на съдебната власт³⁶, особено като се има предвид, че изискванията за независимост са различни за прокурорите и съдиите³⁷.

Приветства се фактът, че българските органи организираха обществена дискусия въз основа на конкретни предложения по тази чувствителна тема, но от основно значение за запазването на общественото доверие ще бъде предприемането на подходящи действия във връзка с изразеното безпокойство. В такива случаи Комисията е на мнение, че има огромна полза от използването на експертния опит на Съвета на Европа и на други независими структури. За да гарантират, че окончателно приетото изменение ще съдържа подходящи гаранции за независимостта на съдебната власт, българските органи поискаха становището на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия)³⁸. Министърът на правосъдието изпрати искането до Венецианската комисия на 24 септември 2019 г. В контактите на ниво министър-председател с Европейската комисия България пое ангажимента да изпълни препоръките на Венецианската комисия в съответствие с конституционния ред на страната. Комисията приветства готовността на българските органи да използват външен експертен опит,

на временна резолюция, която да бъде разгледана през декември 2019 г., в случай че не бъде отбелязан осезаем напредък.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

³⁴ Проектоизмененията бяха представени на среща на работна група под егидата на Министерството на правосъдието, която извънредно се излъчваше на живо онлайн, и впоследствие текстовете бяха публично оповестени.

³⁵ Съгласно предложената процедура Висшият съдебен съвет трябва да даде разрешение за образуването на наказателно разследване срещу високопоставени магистрати по начин, който е сходен с процедурата, при която се иска разрешението на Народното събрание за образуването на наказателно разследване срещу негов член. ВСС ще вземе това решение на пленарно заседание по предложение на трима членове на съответната колегия на ВСС (прокурорската колегия в случая на главния прокурор) или на министъра на правосъдието. Решението ще доведе до автоматично временно отстраняване от длъжност и разследването ще се извършва от прокурори от специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност или от Софийска градска прокуратура в зависимост от характера на предполагаемото престъпление.

³⁶ Безпокойството по отношение на независимостта на съдебната власт беше свързано по-специално с пропорционалността на предвиденото временно отстраняване от длъжност, което ще последва автоматично от решението за образуване на наказателно разследване. Освен това беше изразено виждането, че не е необходима специална процедура за председателите на съдилищата, тъй като прокуратурата вече може да води независимо разследване съгласно настоящата нормативна уредба.

³⁷ Този аспект беше припомнен например в становището на Венецианската комисия от октомври 2017 г. относно българския Закон за съдебната власт (Становище № 855/2016, стр. 10).

³⁸ Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) е консултативен орган на Съвета на Европа, който дава насоки на неговите държави членки по конституционни въпроси и европейските стандарти в сферите на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона.

който да помогне за намирането на премерено и балансирано решение, чрез което да се гарантира независимостта на съдебната власт в бъдещата процедура.

Представените вече предложения засягат по-конкретно ефективното разследване на високопоставени магистрати, но е необходимо българските органи да разгледат и по-широкообхватния системен въпрос за ефективните разследвания при надлежно спазване на нуждата от широка консултация със заинтересованите страни и с експерти. Българското правителство се ангажира да продължи сътрудничеството си със Съвета на Европа, за да намери работещи решения на тези въпроси, като тези решения трябва да бъдат в съответствие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека³⁹.

Анализът на третия показател показва, че България е предприела сериозни действия за изпълнението на препоръки 5, 6, 7 и 8 и може да се смята, че тези препоръки са изпълнени задоволително. Българското правителство въведе също така набор от последващи мерки, а Комисията приветства поетите от него ангажменти в това отношение. Последващите мерки са необходими, за да се осигури нужното време за широки консултации със заинтересованите страни и експертите, в това число съответните органи на Съвета на Европа. Този въпрос ще бъде разгледан и от съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, като достигнатите заключения ще се използват в бъдещия диалог с Комисията в рамките на всеобхватния механизъм за върховенството на закона.

3.3 Четвърти показател: корупция по високите етажи на властта

Препоръка 9: да се приеме нова нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба. Да се създаде ефективен орган за борба с корупцията.

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

Препоръка 11: на основата на анализа на приключили дела да се изготви пътна карта за взаимодействие между всички съответни институции за отстраняване на слабостите при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, като тази карта следва да включва и механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

Препоръка 12: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за корупция по високите етажи на властта, за които вече има информация в общественото пространство. При зачитане на презумпцията за 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.

В доклада от ноември 2018 г. беше отбелязан значителният напредък на България по четирите препоръки, свързани с борбата с корупцията по високите етажи на властта. Успоредно с това обаче беше посочено, че постигането на стабилни резултати по отношение на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта все още предстои и че е необходим постоянен мониторинг на новата институционална рамка за борба с корупцията, за да се затвърди постигнатият напредък.

Всеобхватните реформи на общата институционална рамка за борба с корупцията, които бяха извършени през изминалите две години, започнаха да дават резултати. Това се отнася по-специално за приетия през януари 2018 г. Закон за противодействие на корупцията, с който бе

³⁹ През юни 2019 г. се състоя кръгла маса, в която участваха представители на органите и съдебните институции и експерти от Съвета на Европа.

създадена нова агенция за противодействие на корупцията, за измененията от 2017 г. в Закона за администрацията, чрез които беше уточнена правната уредба за работата на вътрешните инспекторати, и за измененията от 2017 г. в Наказателно-процесуалния кодекс, които дадоха на специализираната прокуратура и специализирания съд за борба с организираната престъпност допълнителни правомощия във връзка с корупцията по високите етажи на властта.

Българските органи докладват, че тези реформи са допринесли за подобряването на общия контекст на предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на корупцията. Например новата агенция за противодействие на корупцията проучва декларациите за интереси на хиляди длъжностни лица и идентифицира нуждите от последващи действия⁴⁰. Нормално е прокарването на реформите на различните етапи от разследването, наказателното преследване и евентуалното осъждане да отнеме известно време, но е необходимо в бъдеще това да бъде основен акцент, за да могат да бъдат постигнати трайни конкретни резултати⁴¹. Неотдавнашните твърдения във връзка с лица, заемащи висши публични длъжности, и политици изтъкнаха предизвикателствата, пред които е изправена България в тази област.

Конкретно предизвикателство в българския контекст, пред което са изправени институции като новата агенция за противодействие на корупцията и прокуратурата, е нуждата институциите за борба с корупцията да спечелят общественото доверие и да си изградят репутация на независимост и професионализъм в работата си. Преди всичко гражданите трябва да могат да имат пълно доверие, че такива институции действат безпристрастно, при пълно зачитане на надлежните процедури и основните права, включително презумпцията за невинност⁴². Важен елемент за изграждането на доверие е процесът на назначаване на ръководство на такива институции.

Понастоящем агенцията за противодействие на корупцията продължава да функционира без постоянен директор. Както беше подчертано в доклада от ноември 2018 г., процедурата за избиране на ръководство на агенцията за противодействие на корупцията беше спорна, тъй като се разчиташе на обикновено мнозинство в Народното събрание, което предизвика безпокойство във връзка с евентуално политизиране на управлението на агенцията. Предстоящото назначаване на нов директор на агенцията за противодействие на корупцията ще бъде важен тест за способността на Народното събрание да организира процедурата по прозрачен и основан на заслуги начин, така че да се намалят тези опасения и да се допринесе за възстановяване на доверието в тази ключова институция.

За подобряване на рамката за борба с корупцията има още две действия, които са от ключово значение за изграждането на доверие, като те трябва да се основават на съответния външен експертен опит — ангажирането на заинтересованите страни и провеждането на диалог с тях относно изпълнението на стратегията за борба с корупцията. И двете действия ще бъдат важни за поддържането на надежден импулс за напредък. В контактите си с Комисията българското правителство се ангажира да продължи да полага усилия в тази област, включително като разчита на сътрудничеството с Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа⁴³. Съветът, който ще функционира след приключване на мониторинга, също ще играе

⁴⁰ В доклада за 2018 г. се посочва, че са били проверени декларациите за притежавано имущество и интереси на повече от 9 000 лица. Над 700 декларации са били коригирани или са били предприети действия във връзка с тях.

⁴¹ Корупцията в България продължава да буди сериозно безпокойство, както се посочва в различни проучвания и изследвания на независими наблюдатели.

⁴² За тази цел е необходимо, освен спазването на закона при прилагането му на практика, тези институции да провеждат внимателна комуникация, за да могат да демонстрират своята неутралност и професионализъм пред широката общественост.

⁴³ Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа, която е консултативен орган, извършващ мониторинг на изпълнението на политиките за борба с корупцията от членовете на Съвета

важна роля за задържане на общественото внимание върху тези значими предизвикателства след прекратяването на действието на МСП⁴⁴.

Анализът на четвъртия показател показва, че е започнало консолидиране на правната и институционална рамка в съответствие с препоръки 9, 10, 11 и 12 и може да се смята, че тези препоръки са изпълнени задоволително. България се нуждае от време, за да може това да бъде последвано от постигането на трайни резултати, най-вече при новото ръководство на агенцията за противодействие на корупцията. Комисията приветства ангажицията на българското правителство да продължи работата, като използва международен експертен опит и осигури прозрачност и отчетност. Този въпрос ще бъде разгледан и от съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, като достигнатите заключения ще се използват в бъдещия диалог с Комисията в рамките на всеобхватния механизъм за върховенството на закона.

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

Препоръка 13: да се осъществява външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

Препоръка 14: да бъдат въведени основани на риска мерки за противодействие на корупцията по ниските етажи на властта във високорискови сектори в рамките на държавната администрация, като се черпи вдъхновение от постиженията в Министерството на вътрешните работи. Следва да бъдат продължени усилията в Министерството на вътрешните работи.

Препоръка 15: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията за оставащата част от периода на изпълнение на стратегията.

В доклада от ноември 2018 г. беше признато, че България е отбелязала значителен напредък по трите препоръки от петия показател, но също така беше отбелязано, че е необходимо българските органи да полагат постоянни усилия по тези въпроси в по-дългосрочен план, за да могат да покажат конкретни резултати. През последната година България затвърди постигнатия напредък и трайните си усилия в тези области.

Обществените поръчки са сфера с висок риск от конфликти на интереси и корупция. България използва помощ от Международната банка за възстановяване и развитие (Световната банка) за извършването на подробен преглед на системата си за възлагане на обществени поръчки. Проектът приключи през ранната пролет на 2019 г. с редица препоръки, включително във връзка с предотвратяването на корупцията, конфликта на интереси и измамите. Органите докладват, че вече са предприети действия във връзка с тези препоръки, а целият преглед ще бъде използван за изготвянето на бъдеща всеобхватна стратегия за обществените поръчки. В по-широк план обществените поръчки се уреждат от правото на ЕС и ще бъде важно тази

на Европа, е в процес на анализиране на аспекти от българската рамка за борба с корупцията в контекста на четвъртия кръг на оценяването, което извършва, и се очаква в скоро време да започне работа по петия кръг на оценяването. Освен това България може да разчита и на съдействие по линия на програмата на Комисията за подкрепа на структурните реформи.

⁴⁴ За съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, вж. раздел 2 по-горе.

работа да продължи и при необходимост да се използва допълнителен експертен опит в определени области⁴⁵.

Също така България продължи да изпълнява конкретни секторни планове за действие за предотвратяване на корупцията в държавната администрация. В началото на 2019 г. беше приета нова серия от секторни планове като част от годишен цикъл, който се следи от националния съвет по антикорупционни политики, председателстван от национален координатор за борбата с корупцията, който е и високопоставен член на правителството⁴⁶. Всички държавни служби и агенции трябва да поставят траен акцент върху тази работа. Съветът, който ще функционира след приключване на мониторинга, може да играе важна роля за осигуряването на видимост и подпомагането на тези усилия. Заедно с националния съвет по антикорупционни политики, новият съвет ще има важна роля за актуализирането на действащата стратегия за борба с корупцията от 2015 г. в контекста на настоящите промени и предизвикателства. Важен елемент е широкото участие на заинтересованите страни и гражданското общество в оценяването на действащата стратегия и в определянето на нови приоритети за бъдещето⁴⁷.

Анализът на петия показател потвърждава напредъка, отбелязан в доклада от ноември 2018 г. във връзка с препоръки 13, 14 и 15, и може да се смята, че тези препоръки са изпълнени задоволително. Много от тези въпроси изискват постоянно внимание, като анализирането на предизвикателствата и въвеждането на последователен процес за текущото им преодоляване осигуриха добра основа за бъдещата работа. Въпроси като обществените поръчки подлежат на последващи действия също и в хода на обичайния процес на прилагане на правото на ЕС. Тези въпроси ще бъдат разгледани и от съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, като достигнатите заключения ще се използват в бъдещия диалог с Комисията в рамките на всеобхватния механизъм за върховенството на закона.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Решението за създаване на МСП Комисията отбеляза значителните усилия, положени от България за приключване на подготовката за членство, но набеляза и нерешени въпроси, по които трябва да бъде постигнат допълнителен напредък, за да могат съдебната власт и правоприлагащите органи да разполагат с капацитет за приемането и прилагането на мерките, приети за създаване на вътрешния пазар и пространството на свобода, сигурност и правосъдие⁴⁸. Това включваше отчетността и ефикасността на тези органи.

Вследствие на това, в контекста на МСП Комисията отпрати през януари 2017 г. седемнайсет ключови препоръки. България работи последователно по изпълнението на тези препоръки, както беше посочено в докладите от ноември 2017 г. и ноември 2018 г. Тази работа продължи и през изминалата година и България отбеляза допълнителен напредък, включително по препоръките, свързани с третия, четвъртия и петия показател, които все още не бяха изпълнени след миналогодишната оценка.

През изминалата година беше извършено консолидиране на правната и институционална рамка, въведена през предходните години. За постигането на резултати в дългосрочен план ще бъдат

⁴⁵ Това може да включва също така съдействие за доброто прилагане на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки.

⁴⁶ В момента заместник министър-председателят по правосъдната реформа и министър на външните работи изпълнява и функциите на национален координатор за борбата с корупцията.

⁴⁷ И националният съвет по антикорупционни политики, и новият съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга, предвиждат участие на гражданското общество и могат да бъдат използвани като инструменти за по-активна съвместна работа с гражданското общество.

⁴⁸ Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570).

необходими решимост и последващи действия. Предприетите от България стъпки за въвеждането на системи за мониторинг на този процес са от основно значение в тази връзка.

В допълнение към ангажимента за продължаване на реформите, свързани с борбата с корупцията, Комисията отбелязва по-специално поетия от българското правителство ангажимент да въведе процедури относно отчетността на главния прокурор, включително с цел гарантиране на независимостта на съдебната власт в съответствие с препоръките на Венецианската комисия. Българското правителство представи искане за становище и пое ангажимент да изпълни препоръките на Венецианската комисия в съответствие с конституционния ред на страната.

Комисията отбелязва също така ангажимента на българските органи да приемат законодателство за отмяна на разпоредби на Закона за съдебната власт, изискващи автоматично временно отстраняване от длъжност на магистрати в случай на наказателно разследване срещу тях и деклариране на членството в професионални сдружения. Българското правителство вече е внесло законодателно предложение в Народното събрание.

Накрая, Комисията отбелязва поетия от българското правителство ангажимент за поддържане на трайно сътрудничество с органите на Съвета на Европа с цел отстраняване на все още съществуващите недостатъци във връзка с антикорупционната рамка и ефективните наказателни разследвания в България.

Комисията е на мнение, че извършеният от България напредък по линия на МСП е достатъчен за изпълнението на ангажиментите на страната, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС. Необходимо е България да продължи да работи последователно за превръщането на посочените в доклада ангажименти в конкретно законодателство и за трайното изпълнение. Мониторингът на трайното изпълнение на реформите, въведен от България, трябва да бъде осъществяван от съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, като достигнатите заключения ще се използват в бъдещия диалог с Комисията в рамките на всеобхватния механизъм за върховенството на закона. Преди да вземе окончателно решение, Комисията надлежно ще вземе предвид становищата на Съвета и на Европейския парламент⁴⁹.

⁴⁹ Прекратяването на действието на МСП за България ще бъде под формата на решение на Комисията за отмяна на Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност(C(2006) 6570).