








Доклад за напредъка на България за 2017 г.

Препоръка от януари 2017 г.	Оценка	Бележки на ЕК	Заклучение на ЕК
Първи показател: Независимост на съдебната власт			
<p>Препоръка 1: да се гарантира прозрачен избор на членовете на бъдещия ВСС, като преди избора на членовете от парламентарната квота следва да се проведе публично изслушване в Народното събрание и да се даде възможност на представителите на гражданското общество да коментират кандидатите.</p>		<p>Най-важното развитие през тази година по отношение на съдебната власт бе избирането на нов състав на Висшия съдебен съвет (ВСС), който встъпи в длъжност на 3 октомври. Изборите за съдебната квота бяха проведени през юни в съответствие с принципа „един магистрат — един глас“, чието значение беше подчертавано по-рано от Комисията, и въпреки някои опасения, изразени по време на провеждането на изборите, процесът бе счетен като цяло за справедлив.</p>	<p>Заклучението въз основа на анализа на изпълнението на препоръки 1, 2 и 3 е, че като цяло България е постигнала допълнителен значителен напредък по първия показател. Въпреки това някои елементи от препоръки 2 и 3 все още не са изпълнени и ще изискват допълнителни последващи действия през идните месеци</p>
<p>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.</p>		<p>Важна отговорност на ВСС са назначенията на високи длъжности в съдебната система. Важно ще бъде да се установи, че такива решения се вземат въз основа на качествата на кандидатите и по прозрачен начин. Особено важно решение през 2017 г. беше предложението за назначаване на нов председател на Върховния административен съд. Въпреки че това решение можеше да бъде прието от новия състав на ВСС, предишният състав на ВСС реши да избере своя кандидат на 11 септември и да представи неговата кандидатура за утвърждаване от президента на републиката. Междувременно президентът върна кандидатурата с мотива, че би било по-легитимно, ако процесът на номиниране бъде извършен от новия встъпващ в длъжност състав на ВСС. Това даде възможност на новия състав на ВСС да преразгледа номинацията на заседание, проведено на 19 октомври, на което назначаването на избрания кандидат бе утвърдено след повторно гласуване с голямо мнозинство.</p>	
<p>Препоръка 3: да се подобрят практическото функциониране на ИВСС и последващите действия на Висшия съдебен съвет в отговор на констатациите на Инспектората, особено по отношение на въпроси, свързани с почтеността на магистратите; да се обмисли възможността за отправяне на искане за външна помощ, например от СПСР и/или Съвета на Европа.</p>		<p>Измененията на Конституцията, приети през 2015 г., предоставиха на Инспектората по-силни правомощия в ключови области, като например проверките за почтеност, включително тези отнасящи се до конфликт на интереси и лично имущество на магистратите, както и по-централна роля в подготовката на дисциплинарни производства. Въпреки че окончателните решения относно такива производства продължават да бъдат в правомощията на ВСС, тези правомощия неизбежно повдигат чувствителни въпроси — дисциплинарни решения на ВСС в миналото са били повод за спорове — и следователно трябва да се упражняват внимателно. В доклада от януари 2017 г. като</p>	


		<p>беше взет предвид този контекст, беше отправена препоръка до българските органи да използват външен експертен опит за подобряване на практическото функциониране на новата система за проверки и дисциплинарни производства¹⁴. През октомври Венецианската комисия прие становище по отношение на България, което съдържа важни елементи, които биха могли да послужат за основа за допълнителна оценка в контекста на тези изменения</p>	
<p>Втори показател: Нормативна уредба</p>			
<p>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</p>	<p>→</p>	<p>През юли Народното събрание прие пакет от изменения на Наказателно-процесуалния кодекс. Тези предложения имат за цел преодоляване на забавянията при наказателните производства, по-специално чрез ограничаване на възможността за съдилищата да връщат дела на прокуратурата на формалистични основания. Въпреки че много от измененията са в съответствие с предложенията, които бяха представени още през есента на 2016 г., бяха изразени опасения, че окончателният пакет беше прокаран в Народното събрание без много време за по-широк дебат в рамките на съдебната система, като по този начин не беше обърнато внимание на възможни опасения. Както беше отбелязано в януарския доклад, такива промени трябва да бъдат внимателно подготвени и придружени от подходящ анализ на нуждите от ресурси и на възможните правни последици от промените. Освен това измененията в Наказателно-процесуалния кодекс бяха придружени от специфични изменения на Закона за съдебната власт, предвиждащи нова възможност за отстраняване от длъжност на магистрати, по отношение на която Венецианската комисия изрази опасения</p>	<p>Като цяло България е предприела конкретни стъпки за изпълнение на препоръка 4 с цел постигане на целите на втория показател. Вече са приети редица изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, а допълнителни законодателни предложения във връзка с третия и четвъртия показател са в процес на изготвяне, включително за изменения в Наказателния кодекс. В допълнение към обществения дебат и консултациите със съответните заинтересовани страни в съдебната система и гражданското общество успешното осъществяване на тези реформи ще изисква внимателни подготвителни и последващи действия.</p>
<p>Трети показател: продължаване на съдебната реформа</p>			
<p>Препоръка 5: да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети. Да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка</p>	<p>■</p>	<p>Българското правителство предприе някои стъпки в тази посока, като се ангажира да публикува редовни доклади за напредъка по стратегията. Очаква се през идните месеци по този процес да бъде постигнат напредък в сътрудничество с новоизбрания състав на ВСС</p>	<p>Като цяло България предприе по-нататъшни стъпки за изпълнение на четирите препоръки по третия показател. Все още обаче предстои тези инициативи да бъдат приключени и трябва да бъдат трансформирани в ясен</p>

<p>през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията.</p>			<p>план за действия, които да бъдат предприети в ключови области.</p>
<p>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.</p>	<p>■</p>	<p>Реформата на съдебната карта и въвеждането на всеобхватна система за електронно правосъдие са на дневен ред от няколко години, като предходният състав на ВСС извърши значителна по обем подготвителна работа, а в момента се извършва по-нататъшен анализ в рамките на проект, финансиран със средства на ЕС. Изглежда все още това е по-дългосрочен проект, който ще бъде разработен от новия състав на ВСС и ще изисква също така по-широка политическа подкрепа. Въпреки това по някои елементи може да бъде осъществен по-бърз напредък. По-специално главният прокурор вече представи конкретен модел за окрупняване на районните прокуратури в 28-те области, което няма да изисква обезателно паралелно окрупняване на районните съдилища. По-конкретно съществува неотложна необходимост от разрешаване на проблема с неравномерното разпределение на натовареността между съдилищата, изразяващ се в частност в това, че по-големите съдилища в столицата имат по-високо натоварване в сравнение със средното за страната</p>	
<p>Препоръка 7: да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на доклада на СПСР във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, 17 Вж. бележка под линия 8 по-горе. 18 Вж. по-долу в точки 3.3 и 3.4. 7 включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.</p>	<p>→</p>	<p>Важни възможности за евентуални по-нататъшни реформи бяха набелязани през миналата година в анализ, отнасящ се до българската прокуратура, който бе извършен с подкрепата на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи (СПСР) от екип от прокурори на ръководни длъжности от Германия, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство. Българските органи — с прокуратурата във водеща позиция и с подкрепата на Министерство на правосъдието — изготвиха пътна карта, съдържаща редица действия, като последваща мярка във връзка с този анализ. Предвид сложността им, много от действията, предвидени в пътната карта, все още предстоят да бъдат трансформирани в конкретни резултати и решения относно начина, по който да се процедира</p>	
<p>Препоръка 8: да се изготви пътна карта за изпълнението на препоръките, съдържащи се в изследването [върху решенията на ЕСПЧ], включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост</p>	<p>→</p>	<p>В отделна инициатива през 2016 г. прокуратурата сама извърши анализ на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) относно неефективните наказателни разследвания в България. Последващите действия във връзка с този анализ също напредват в контекста на пътна карта, изготвена от прокуратурата, която е в процес на изпълнение.</p>	

Четвърти показател: корупция по високите етажи на властта

<p>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.</p>		<p>В доклада по МСП от януари борбата срещу корупцията беше посочена като областта, в която е постигнат най-малък напредък в България през десетте години, през които се прилага МСП. На 4 октомври новото правителство представи изменен проект пред Народното събрание с изричната цел тази значителна законодателна реформа да бъде приета до края на годината. Когато законът бъде приет, новата институция ще трябва да бъде създадена и да започне работа. Ключов аспект ще бъде назначаването на ръководството на новата институция в рамките на открита и прозрачна процедура, за да се създадат условия тя да се ползва с широко доверие във всички слоеве на обществото, както и сред държавните служители</p>	<p>Като цяло България предприе нататъшни стъпки за изпълнение на четирите препоръки по четвъртия показател, съдържащи се в доклада от януари. Въпреки това редица ключови инициативи все още не са приети и изпълнени. Други са в начален етап на изпълнение и все още предстои ясното определяне на конкретни действия.</p>
<p>Препоръка 10: да се приеме и осъществи реформа на Закона за администрацията с цел укрепване на вътрешните инспекторати в държавната администрация.</p>		<p>С цел да се засили ролята на инспекторатите през септември 2017 г. бяха предложени изменения на Закона за администрацията, които бяха приети от Народното събрание на 12 октомври. Новият закон сега трябва да се приложи в конкретно организационно отношение.</p>	
<p>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.</p>		<p>България трябва също така да постигне трайни резултати в областта на ефективното разследване, разкриване и наказателно преследване на корупцията. Въпреки това, за да се гарантира, че се обръща специално внимание на предизвикателствата, свързани с дела за корупция по високите етажи на властта, прокуратурата извърши анализ на извадка от дела, разгледани от 2013 г. насам, с цел да се извлекат евентуални поуки и да се набележат мерките, които да бъдат предприети, за да станат разследванията и производствата в тази област по-ефикасни в бъдеще. Въз основа на този анализ бе изготвена пътна карта, която сега се изпълнява от съответните институции. Както и при другите пътни карти, посочени по третия показател по-горе, много от предвидените в тази пътна карта мерки са само формулирани в общи линии и все още не са изразени в конкретни действия.</p>	
<p>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</p>		<p>Върховният касационен съд на Република България създаде механизъм за проследяване и отчет по делата за корупция при движението им в системата на съдилищата. Това е в допълнение към предоставянето на информация от страна на</p>	

<p>пространство. При зачитане на презумпцията за невинност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният касационен съд и Министерството на правосъдието следва да докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.</p>		<p>прокуратурата за предприетите от нея действия по конкретни случаи. Що се отнася до предоставянето на такава информация, не е създаден систематичен механизъм за докладване. Прокуратурата докладва такива данни на ВСС и Министерството на правосъдието и също така информира обществеността в редовни пресбрифинги.</p>	
<p>Пети показател: Корупцията в по-общ план, включително на местно равнище и по границите</p>			
<p>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.</p>	<p>■</p>	<p>Има информация, че в отговор на тази препоръка българските органи предвиждат да възложат на външен изпълнител извършването на такава оценка през 2018 г. с финансиране, предоставяно от оперативна програма „Добро управление“ на Европейския социален фонд.</p>	<p>Като цяло България е предприела стъпки за изпълнение на трите препоръки по петия показател, съдържащи се в доклада от януари. Въз основа на предприетите стъпки следва да бъдат предприети необходими действия през 2018 г.</p>
<p>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.</p>	<p>■</p>	<p>Националният съвет по антикорупционни политики реши през юли да започне преглед на съществуващите секторни планове за противодействие на корупцията в държавната администрация с цел да се установят възможностите за по-нататъшни координирани действия в тази област. Прегледът се очаква да приключи преди края на годината, след което различните секторни администрации ще трябва да предприемат последващи действия във връзка с констатациите от него.</p>	
<p>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</p>	<p>■</p>	<p>Българските органи решиха да продължат мандата на Националния съвет по антикорупционни политики и да му възложат задача да извършва редовна оценка на напредъка и да информира обществеността за резултатите.</p>	
<p>Шести показател: Организирана престъпност</p>			
<p>Препоръка 16: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за организираната престъпност на високо равнище, за които вече има информация в общественото пространство. При зачитане на презумпцията за невинност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният касационен съд и Министерството на правосъдието следва да</p>	<p>■</p>	<p>Комисията обаче отбелязва, че съгласно неотдавнашните промени в Наказателно-процесуалния кодекс се предвиждат съществени организационни промени, като подсъдността на делата за корупция по високите етажи на властта се прехвърля на специализирания съд. България следва да гарантира, че тези промени ще утвърдят постигнатия напредък в тази област.</p>	<p>Като цяло България е предприела стъпки за изпълнение на препоръки 16 и 17 по шестия показател. При все това българските власти следва да гарантират, че скорешните решения, свързани с организационни и правни промени, се изпълняват по начин,</p>

<p>докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.</p>			<p>който консолидира постигнатия напредък.</p>
<p>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.</p>		<p>В отговор на тази препоръка компетентните български органи уведомиха Комисията, че измененията на закона са приети. Независимо от това Комисията отбелязва, че в новия закон за борба с корупцията, който понастоящем се разглежда от Народното събрание, са включени разпоредби относно отнемането на незаконно придобито имущество и се предвижда нова институционална структура. Ще бъде важно да се гарантира, че тези промени не поставят под въпрос постигнатия вече напредък в тази област и способността на институциите да запазят положителната тенденция, наблюдавана до този момент.</p>	