





Доклад за напредъка на България за 2018 г.

Препоръка	Оценка	Бележки на ЕК	Заклучение на ЕК
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.		През изминалата година в съдебните органи бяха направени редица назначения на ръководни длъжности, които като цяло не породиха големи разногласия. През март процедурата по назначаването на нов председател на Софийски градски съд не доведе до резултат поради разделението на гласовете в съдийската колегия на ВСС. Софийски градски съд беше засегнат от сериозни скандали през 2014 г. и 2015 г. и оттогава насам в него се извършва цялостно реструктуриране под ново управление. След като обаче през лятото на 2017 г. неговият председател подаде оставка по лични причини, Съдът остана без постоянно управление. Ще бъде важно ВСС да гарантира, че това назначение ще се осъществи в рамките на открита и прозрачна процедура, така че новият председател да може да се ползва с доверието както на широката общественост, така и на съдиите, работещи в съда. Понастоящем е в ход и процедура за назначаване на нов председател на Специализирания наказателен съд. В по-общ план, според получената информация се подготвят конкурси за назначения в съдилищата, като се започне с Върховния касационен съд и в крайна сметка се стигне до всички нива на съдебната система. Тези конкурси представляват важен елемент на прозрачността и ще бъде от голямо значение Висшият съдебен съвет да гарантира тяхната ефективност с оглед на заемането на свободните длъжности по законосъобразен начин.	Анализът на първия показател показва, че България е изпълнила препоръка 1, а препоръки 2 и 3 са почти изпълнени. Някои от промените са все още в процес на извършване, поради което е необходимо вниманието да продължи да бъде насочено върху постигането на конкретни резултати по препоръки 2 и 3, за да може тази оценка да се потвърди. Въпреки това може да се счита, че наблюдението по първия показател е временно прекратено.
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.		Друга област, която в миналото породила разногласия, е дисциплинарното производство. В тази област ВСС си поделя отговорността с независимия съдебен Инспекторат, на който през януари 2017 г. бяха предоставени допълнителни правомощия да извършва проверки за почтеност на магистратите – включително чрез проверка на личните имуществени декларации, – както и по-централна роля при образуването на дисциплинарни производства.	
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		През изминалите години България предприе редица конкретни законодателни мерки в отговор на тези опасения, като през 2017 г. те бяха последвани от допълнителни изменения на НПК. Основните	Анализът по втория показател показва, че България е постигнала значителен напредък по препоръка 4

<p>на нормативната уредба на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и тежката организирана престъпност.</p>	<p>промени включваха прехвърлянето на делата за корупция по високите етажи на властта към Специализирания наказателен съд и по-строги правила относно възможността съдилищата да връщат дела на прокуратурата на формални основания.</p> <p>През изминалата година са проведени и дискусии за начините, по които би могло да се подходи към особено сложната и формалистична процесуална уредба на наказателните производства в България. Някои въпроси, повдигнати в анализите, все още се разглеждат, за да се реши дали да се предприемат евентуални последващи законодателни мерки. Като пример за същността на срещаните предизвикателства може да се посочи въпросът за начина, по който да се определят изискванията за образуване на досъдебно производство и свързаният с това въпрос за извършването на „предварителни проверки“, като последните не са уредени в НПК и събраната при тях информация не може да се използва като доказателство в съда.</p>	<p>и е предприела конкретни действия за подобряване на съответната правна уредба. Редица въпроси, които са от значение и в контекста на третия и четвъртия показател, са все още в процес на разглеждане от българските органи. Наблюдението по втория показател може да се счита за временно прекратено, като продължава да се осъществява постоянен мониторинг на последващите действия във връзка със законодателните промени.</p>
---	--	---

Трети показател: продължаване на съдебната реформа

<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 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.</p>	<p>→</p> <p>Работата по съдебната реформа продължава по различните направления, определени в стратегията за съдебна реформа от 2014 г. В този контекст правителството е продължило консултациите си със заинтересованите страни в рамките на консултативния Съвет за съдебната реформа и е установило практика за публикуване на редовни актуализации за постигнатия напредък и за допълнителните приоритети в процеса на реформи. Като се има предвид, че настоящата стратегия за реформа се прилага за периода до 2020 г., тези механизми биха могли да се използват като отправна точка за по-широк обществен дебат за бъдещето на българската съдебна система и за приоритетите за евентуални инициативи за реформи след 2020 г. Би било полезно в този дебат да се включи и ВСС.</p>	<p>Анализът на третия показател показва, че България е постигнала значителен напредък и препоръки 5, 6, 7 и 8 са почти изпълнени. Някои промени са все още в процес на осъществяване и, за да се потвърди направената оценка, е необходим постоянен мониторинг.</p>
<p>Препоръка 6: да се намери решение на положението с натовареността в найзаетите 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>Ключов въпрос в това отношение се отнася до управлението на натовареността в съдилищата и свързаната с това евентуална бъдеща реформа на съдебната карта.</p> <p>ВСС е започнал наскоро и няколко процедури за прехвърляне на съдебни постове към основните съдилища в София. Тези усилия на законодателно и ръководно равнище ще бъдат от значение за облекчаването на натиска върху посочените съдилища в краткосрочен план. В по-дългосрочен план ще бъде необходимо да се осъществят реформи от по-структурен характер, които да гарантират ефективността и ефикасността на съдебната система.</p>	
<p>Препоръка 7: да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на доклада на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи във</p>	<p>→</p>	

<p>връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.</p>		<p>Друг ключов аспект на работата съгласно стратегията за съдебна реформа цели да се подобри рамката за последващите съдебни действия, предприемани по делата за корупция и организирана престъпност. Препоръките в доклада от декември 2016 г. послужиха за основа на пътна карта, изготвена от българските органи през 2017 г., и много от тях вече са били последвани от конкретни действия. Някои препоръки не са получили подкрепа от страна на властите. По-специално препоръките за по-активно участие на ръководството на прокуратурата в работата на прокурорите по конкретни дела бяха сметени за проблемни от българските органи.</p>	
<p>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.</p>			
<p>Четвърти показател: корупция по високите етажи на властта</p>			
<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>През януари 2018 г. България прие всеобхватна реформа на законодателството за борба с корупцията. Новият закон въвежда всеобхватна реформа на законодателната уредба за предотвратяването на конфликти на интереси, незаконно обогатяване и корупция. С него се създава нова единна агенция за противодействие на корупцията, която отговаря за проверките за конфликт на интереси и проверките на притежаваното имущество на високопоставените длъжностни лица, за разследване на твърденията за злоупотреба сред тази категория служители, за общото насърчаване на предотвратяването на корупцията, както и за провеждането на процедурите за изземване и конфискация на незаконно придобито имущество. Новата агенция се основава на сливането на няколко вече съществуващи институции и вече функционира напълно. Тя включва и една дирекция, която преди беше част от държавна агенция „Национална сигурност“, и е компетентна да помага на прокуратурата при разследвания по подозрение за корупция по високите етажи на властта. Макар да няма независимите правомощия за наказателно разследване, агенцията има широка компетентност да прилага мерки за надзор и разузнавателни мерки. Към новата агенция са прехвърлени служителите, ресурсите и правомощията на бившата Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) и сега това е основната агенция, отговаряща за изземването и конфискацията на незаконно имущество.</p>	<p>Анализът по четвъртия показател показва, че България е постигнала значителен напредък по изпълнението на препоръки 9, 10, 11 и 12. Българските органи ще трябва да покажат конкретни и трайни резултати, демонстрирани чрез окончателни решения по дела за корупция по високите етажи на властта. Новата институционална рамка за борба с корупцията изисква постоянен мониторинг с оглед на необходимостта от консолидиране на постигнатия напредък</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>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>Препоръка 12: да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за корупция по</p>		<p>През март бившият ръководител на КОНПИ беше избран от Народното събрание за ръководител на новата агенция в състезателна процедура с двама кандидати. Впоследствие по</p>	

високите етажи на властта, 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 докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.



предложение на новоизбрания председател бяха утвърдени чрез сходна процедура зам.-председателят и останалите трима членове на комисията. Въпреки че процедурата бе извършена по прозрачен начин, предвидената в закона процедура доведе до противоречия във връзка с нейното приемане, тъй като предвижда изборът на ръководството да става с обикновено мнозинство в НС. За новото ръководство ще бъде важно да си изгради репутация на независимост и безпристрастност при управлението на дейностите. Основно предизвикателство за новата агенция ще бъде да организира ефективно упражняването на големите си по обхват правомощия, простиращи се от превенция до дейности, свързани с разследване и конфискация на имущество. Ще бъде важно да се гарантира, че се обръща необходимото внимание на всички направления на работата в рамките на общ стратегически подход, като същевременно се запазва ясно разграничение между задачите, когато това е необходимо. Отделно предизвикателство ще бъде необходимостта от ефективна и прозрачна комуникация с обществеността относно различните роли на агенцията с цел да се изгради обществено доверие в нейната независимост и да се избегне объркване на ролите.

В допълнение, правителството актуализира и изясни правната уредба за вътрешните инспекторати в държавната администрация, като тази уредба вече се прилага, при което бяха включени и нови разширени правомощия във връзка с проверката на декларациите за конфликт на интереси и за имущественото състояние на служителите от публичната администрация. През идните месеци се очаква да бъдат отпуснати допълни бройки персонал към инспекторатите. Ключов проблем е липсата на последователни резултати в България, що се отнася до присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. През 2016 г. прокуратурата извърши преглед на извадка от приключените дела за корупция с цел да идентифицира проблемите, които затрудняват успешното наказателно преследване в подобни случаи. Това бе последвано от известен брой мерки, някои от които включват обмислянето на възможни законодателни изменения.

Усилията за подобряване на рамката за разследване и наказателно преследване на корупцията трябва да продължат и в бъдеще, за да може България да успее да покаже конкретни резултати в продължителен период и така да се натрупат солидни постижения в това отношение.

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.



Като част от по-мощна реформа на системата за обществени поръчки през последните години, в България бе въведена нова система на предварителни проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки, така че проверките да станат по-ефективни и да се укрепят последващите действия. Тъй като това е ключова рискова област, в доклада от януари 2017 г. беше препоръчано извършване на външен преглед на функционирането на новата система с цел да се провери нейната ефективност и да се идентифицират евентуални недостатъци. Българските органи вече дадоха ход на този преглед. Той се извършва в сътрудничество със Световната банка и ще бъде приключен в началото на 2019 г. Това следва да бъде важна стъпка към възпрепятстването на корупцията при процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Анализът на петия показател показва, че България е постигнала значителен напредък по препоръки 13, 14 и 15. Като цяло тези въпроси ще изискват трайни последващи действия на българските органи в дългосрочен план, за да може да се покажат конкретни резултати.

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.



През 2017 г. Националният съвет по антикорупционни политики започна преглед на секторните планове за противодействие на корупцията, обхващащ основните високорискови сектори в цялата държавна администрация. След този преглед съветът прие хоризонтални насоки за по-нататъшното развитие на плановете. С тази дейност се цели разпространяването на добри практики, основаващи се отчасти на опита в рамките на Министерството на вътрешните работи, което от 2015 г. насам е разработило цялостна програма за целенасочени мерки за борба с корупцията. Новите насоки дават по-ясна рамка за превантивната работа в различните сектори на управление с ясна йерархия на отговорностите и стандарти за определяне на мерки, последващи действия и докладване. Понастоящем те се прилагат в цялата държавна администрация.

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




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 невинност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения. Върховният



В предишните доклади бе признат постигнатият напредък по отношение на организираната престъпност в България, но бе обърнато внимание на някои нерешени въпроси, които трябва да се следят. Първият въпрос беше създаването на система, която да осигури прозрачност при докладването на напредъка на борбата срещу организираната престъпност. Известен напредък по този въпрос беше признат още в доклада от ноември 2017 г., като понастоящем се извършва допълнителна работа, която обхваща и делата за корупция по високите етажи на властта.

Въз основа на анализа по шестия показател настоящият доклад потвърждава заключението от ноември 2017 г., че България е постигнала значителен напредък по препоръка 16 и е изпълнила препоръка 17. Наблюдението по шестия показател може да се счита за временно прекратено

<p>касационен съд и Министерството на правосъдието следва да докладват за постановените осъдителни присъди, както и за изпълнението на наказанията.</p>		<p>Другият въпрос беше свързан с преразглеждането на законодателството, уреждащо конфискацията на имущество, с цел да се гарантира цялостната ефективност на системата за изземване и конфискация на незаконно придобито имущество. Тези изменения бяха направени и включени в новата правна уредба, приета в началото на 2018 г.</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>			

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

Комисията смята, че няколко препоръки вече са изпълнени, а редица други са много близко до изпълнението. На тази основа Комисията достигна до заключението, че **наблюдението по показатели 1, 2 и 6 може да се смята за временно прекратено.**

Прозрачното докладване от българските органи и общественият и гражданският контрол ще играят важна роля при поемането на извършването на мониторинга на национално равнище и за осигуряването на необходимите гаранции за трайното придържане към напредък и реформи.

Комисията ще продължи да наблюдава и следи отблизо напредъка и възнамерява да направи отново оценка на постигнатия напредък преди края на настоящия си мандат.

Комисията очаква, че с това процесът на МСП за България ще бъде приключен. В съответствие с тази цел Комисията приканва България да следва настоящата положителна тенденция в посока на изпълнение на всички оставащи препоръки.

Международните наблюдатели отбелязаха **съществено влошаване на медийната среда в България** през последните години, като българският медиен сектор се характеризира с непрозрачна собственост и слабо прилагане на журналистическите стандарти. Това положение се отразява върху качеството на обществения дебат и следователно поражда риск от ограничаване на достъпа на обществеността до информация поради ограничения брой независими източници. Медийната среда е от особено значение за независимостта на съдебната власт на фона на целенасочени атаки срещу съдии в някои медии, свързани с непрозрачни интереси, и трудности при намирането на ефективни средства за правна защита. Висшият съдебен съвет играе ключова роля в защитата на съдебната власт и отстояването на нейната независимост срещу подобни атаки. В по-общ план, способността на медиите и на гражданското общество да търсят отговорност на властващите в плуралистична среда, свободна от натиск, представлява важна основа за осъществяването на реформите, обхванати от МСП, и като цяло е основа за по-добро управление.