



Брюксел, 22.10.2019 г.  
SWD(2019) 392 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**БЪЛГАРИЯ: Технически доклад**

*придружаващ*

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

{COM(2019) 498 final}

Показатели, които трябва да бъдат покрити от България съгласно Решение 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<sup>1</sup>:

Показател 1: Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

Показател 2: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.

Показател 3: Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.

Показател 4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.

Показател 5: Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.

Показател 6: Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.

### Списък на съкращенията:

**БОРКОР:** Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

**КОНПИ:** Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество

**КПУКИ:** Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

**МСП:** Механизъм за сътрудничество и проверка

**ЕСПЧ:** Европейски съд по правата на човека

**ИВСС:** Инспекторат към Висшия съдебен съвет

**СПРБ:** Сметна палата на Република България

**ПАСЕ:** Комисия по мониторинг на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

**ДАНС:** Държавна агенция „Национална сигурност“

**ВСС:** Висш съдебен съвет

**СПСР:** Служба за подкрепа на структурните реформи

---

<sup>1</sup> Предишните доклади по МСП могат да бъдат намерени на адрес [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_bg](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg)

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия технически доклад се обобщава информацията, използвана от Комисията за основа на оценката ѝ за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (МСП), постигнат след последния доклад по МСП от 13 ноември 2018 г.<sup>2</sup>

Тази информация е събрана от различни източници. Комисията имаше благоприятната възможност да работи в тясно сътрудничество със съответните органи в България, които предоставиха информация за напредъка в рамките на подробни доклади, както и по време на присъствени срещи.<sup>3</sup> Контактите на Комисията с българската администрация и общество по целия спектър от политики на ЕС спомагат за събирането на информация за докладите по МСП. Освен официалните контакти с българските органи Комисията провежда срещи с неправителствени организации, осъществяващи дейност в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията, с професионални сдружения на съдиите и прокурорите и с представители на други държави — членки на ЕС, в България. В по-общ план Комисията се позовава на различни проучвания и доклади, предоставени от международни институции и други независими наблюдатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Разнообразните мнения, изразени от различните български партньори, са важни за провеждането на открит и прозрачен дебат. Комисията основава своята оценка на всички налични източници, като взема предвид и различаващите се мнения.

От приемането на показателите по МСП през 2006 г.<sup>4</sup> насам настъпиха важни промени в съдебната практика и на Съда на ЕС, и на Европейския съд по правата на човека, както и в международните стандарти и най-добри практики и в сравнителната информация относно националните правосъдни системи в ЕС<sup>5</sup>. Тези промени спомогнаха и за осигуряването на обективен и съпоставим критерий за напредъка в българската съдебна система и борбата с корупцията и организираната престъпност. През последните години анализът на тези въпроси се включва редовно и в европейския семестър за координация на икономическите политики. Механизмът за сътрудничество и проверка е също част от процеса на размисъл, на който се основава съобщението *Укрепване на върховенството на закона в Съюза — план за действие*, прието от Комисията през юли 2019 г., в което тя обявява намерението си да установи годишен цикъл на преглед на върховенството на закона, който обхваща всички държави членки<sup>6</sup>.

В течение на годините България се е възползвала от фондовете на ЕС, както и от двустранна помощ от страна на държави — членки на ЕС. В рамките на настоящия програмен период от оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд са разпределени близо 30 милиона евро за отделна приоритетна ос за съдебната реформа в България<sup>7</sup>. Продължава да е на разположение и подкрепа от Европейската служба за подкрепа на структурните реформи (СПСР) за осъществяване на реформи в България, включително в

---

<sup>2</sup> COM (2018) 850 final. Всички доклади по механизма за сътрудничество и проверка се публикуват на уебсайта на Комисията: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_bg](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg)

<sup>3</sup> Службите на Комисията проведоха обстойни мисии за установяване на фактите в България през март и юни 2019 г., както и редица по-кратки командировки на служители през 2019 г.

<sup>4</sup> Решение 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 (нофицирано под номер C(2006) 6570).

<sup>5</sup> Вкл. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/>

<sup>6</sup> COM/2019/343 final. Това съобщение бе резултат от по-широк преглед на работата на Комисията в областта на върховенството на закона, включително поканата за участие от страна на държавите членки и други заинтересовани страни: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-4169\\_bg.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4169_bg.htm)

<sup>7</sup> Понастоящем са подписани договори за около 46 % от тази сума, а 20 % от нея са изплатени на бенефициерите.

сектора на правосъдието.<sup>8</sup> През 2016 г. например няколко държави членки осигуриха експерти за проект, ръководен от Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи, за извършването на независим анализ на българската прокуратура. Неотдавна СПСР стартира проект за техническа помощ, предназначена за българския съдебен инспекторат, със съдействието на Съвета на Европа.

На 25 януари 2017 г. Комисията прие цялостна оценка на напредъка по механизма за сътрудничество и проверка през последните десет години и набеляза ограничен брой оставащи ключови стъпки, които България да предприеме, за да постигне целите на МСП и да преодолее конкретните недостатъци, установени към датата на присъединяване на България към ЕС. Този процес доведе до формулирането на седемнадесет окончателни препоръки, посочени в доклада по МСП от януари 2017 г. Много от тези препоръки бяха съсредоточени върху начините за осъществяване на процеса на реформи на национално равнище и за укрепване на основата за вътрешен мониторинг в България. В същото време в тях беше очертан ясно пътят към прекратяването на мониторинга в рамките на МСП: когато всички препоръки по всеки един критерий бъдат изпълнени, ще се счита, че съответният показател е временно изпълнен, а когато това стане за всички показатели, действието на МСП ще бъде прекратено. Следователно изпълнението на седемнадесетте препоръки би могло да се счита за достатъчно за постигането на целите по МСП, освен ако не настъпят промени, водещи до явен обрат на хода на напредъка, който стои в основата на базисната оценка от януари 2017 г.

От януари 2017 г. насам Комисията е направила две оценки на напредъка по седемнайсетте препоръки.

В първия доклад за оценка, приет на 15 ноември 2017 г., беше направено заключението, че макар и да е постигнат значителен напредък, Комисията все още не може да заключи за нито един от показателите, че към съответния момент е бил изпълнен по задоволителен начин.<sup>9</sup>

Във втория доклад, приет на 13 ноември 2018 г., беше направено следното заключение: *Предвид оценката, изложена в настоящия доклад, 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. Предвид това, че в някои случаи все още се извършват промени, се изисква продължаване на мониторинга, за да може тази оценка да се потвърди. Комисията е уверена, че България ще бъде в състояние да изпълни всички останали препоръки.*

*С решителни последващи действия по останалите препоръки България ще направи важна стъпка към разрешаването на много от предизвикателствата, пред които е изправена. Тя трябва да продължи да отбелязва конкретни резултати, така че да бъде консолидиран постигнатият напредък. Тази положителна тенденция трябва да се запази, докато МСП се прилага, и ще трябва да бъде следена постоянно от българските органи след като действието на МСП бъде 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.<sup>10</sup>*

---

<sup>8</sup> Освен това е налично финансиране за Министерството на вътрешните работи по линия на фонд „Вътрешна сигурност — полиция“.

<sup>9</sup> COM(2017) 750 final.

<sup>10</sup> COM(2018) 850 final.

## 2. НАПРЕДЪК ПО ОСТАВАЩИТЕ КЛЮЧОВИ СЪПКИ

Въз основа на оставащите ключови съпки, определени в доклада по МСП от януари 2017 г., в настоящия раздел са описани действията, които българските органи са предприели от ноември 2018 г. насам за изпълнение на препоръките. Показателите, по които наблюдението беше временно прекратено в доклада от ноември 2018 г., са обхванати само в общ план, предвид че в последния доклад вече е направена оценка.

**Показател 1 (временно прекратен мониторинг): Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.**

В доклада от ноември 2018 г. беше направено заключението, че по показател 1 България е изпълнила препоръка 1, а препоръки 2 и 3 са почти изпълнени. В него беше посочено, че за да се потвърди оценката, е необходим постоянен мониторинг. Въпреки това наблюдението на този показател беше временно прекратено. Това означава, че Комисията продължава да работи с България по въпроси от общ характер, свързани с независимостта и отчетността на съдебната система, както с други държави — членки на ЕС.

***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.**

***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 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.**

Назначенията на висши длъжности в съдебната система представляват ключова част от отговорностите на Висшия съдебен съвет в България. От последния доклад насам Съветът продължава да изпълнява своите отговорности в тази връзка, назначавайки значителен брой председатели на съдилища, без това да води до явна полемика. Някои ключови назначения обаче са били отложени или оспорени по съдебен ред. В доклада от ноември беше посочено по-специално назначаването на нов председател на Софийския градски съд, останал без постоянно ръководство в продължение на повече от една година, след като предишният председател реши да подаде оставка по лични причини през лятото на 2017 г. Скоро след доклада Съветът назначи нов ръководител след състезателна процедура с участието на двама кандидати.<sup>11</sup> Междувременно редица назначения на ключови длъжности в прокуратурата бяха забавени поради невъзможността да се постигне консенсус за предпочитан кандидат при предходни процедури за назначаване. Това се отнася до специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност и корупцията по високите етажи на властта, където в крайна сметка назначението бе направено в края на юли 2019 г., както и до съответната апелативна прокуратура и до ръководителя на Апелативна прокуратура — София.

Най-важната процедура за назначаване, която трябва да се проведе през 2019 г., е изборът на новия главен прокурор, преди да изтече мандатът на действащия главен прокурор през януари 2020 г. Процедурата е започнала през юни и ще приключи с гласуване на Висшия съдебен съвет на 24 октомври. Избраният от Съвета кандидат ще трябва след това да бъде назначен с указ от

<sup>11</sup> Решението е било оспорено пред Върховния административен съд от отпадналия кандидат, който твърди, че то не е било мотивирано достатъчно добре, но новият председател е могъл да поеме своите функции. Очаква се Върховният административен съд да излезе с окончателно решение през ноември.

президента на Републиката.<sup>12</sup> Процедурата, определена в член 173 от Закона за съдебната власт, предвижда, че кандидатите могат да бъдат предложени от не по-малко от трима от членовете на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет или от министъра на правосъдието. В конкретния случай министърът на правосъдието вече е заявил, че няма да се възползва от правото си да представи кандидат. На 22 юли прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет е представила единодушно един кандидат за разглеждане от Съвета.<sup>13</sup> Преди Висшия съдебен съвет да гласува за кандидатурата, ще бъде проведено публично изслушване въз основа на писмени становища, представени от гражданското общество и други заинтересовани страни, както и писмен концептуален документ, подготвен от кандидата.<sup>14</sup> Според някои представители на гражданското общество кандидатурата е спорна и това стана повод за протести през лятото на 2019 г.<sup>15</sup> На 16 и 17 октомври както комисията по атестиране, така и етичната комисия на Висшия съдебен съвет излязоха с положително становище за кандидата. Това представляваше важен етап от процедурата, който ще бъде взет предвид в окончателното решение на Съвета.<sup>16</sup>

Друг чувствителен въпрос в българския контекст се отнася до дисциплинарните производства и проверките за почтеността на магистратите. Конституционните и законодателните промени през 2015 и 2016 г. предоставиха на независимия Инспекторат към Висшия съдебен съвет допълнителни правомощия в тази област. В съответствие с препоръката от доклада от януари 2017 г. да се потърси външна помощ, за да се укрепи капацитетът на Инспектората в тези области, българските органи и Службата на Европейската комисия за подкрепа на структурните реформи започнаха да обсъждат проект за техническа помощ, който да се осъществи със съдействието на Съвета на Европа. След редица закъснения<sup>17</sup> оперативната част на проекта стартира през юли 2019 г. и се очаква да приключи през пролетта на 2020 г. Целта на проекта е да се анализират процедурите на Инспектората за стартиране и провеждане на проверки за почтеност, да се направи сравнителен анализ на подобни институции в други държави членки и да се проведе проучване за събиране на информация за най-добрите практики и модели на съдебна проверка.<sup>18</sup>

Междувременно Инспекторатът продължи да изпълнява новите си функции, включително да действа по сигнали, получени от обществеността, за възможни проблеми, свързани с почтеността на магистратите<sup>19</sup>, както и по-традиционните планови и тематични проверки на съдебните органи<sup>20</sup> и проверките на имуществените декларации на магистратите.

---

<sup>12</sup> Кандидатът се избира с квалифицирано мнозинство от 17 гласа в рамките на пленума на Висшия съдебен съвет, който се състои от 25 членове (6, избрани от съдиите, 4 — от прокурорите, 1 — от следователите, 11 — от Народното събрание, както и действащия главен прокурор и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд). Президентът на Републиката може да отхвърли даден кандидат, но все пак ще трябва да го приеме, в случай че бъде подкрепен при второ гласуване на Съвета.

<sup>13</sup> Прокурорската колегия се председателства от действащия главен прокурор и се състои от 11 членове (четирима, избрани от прокурорите, един — от следователите, петима — от Народното събрание, както и действащия главен прокурор, участващ по право). Тя отговаря за всички кадрови въпроси във връзка с прокурорите.

<sup>14</sup> Кандидатът представи своя концептуален документ на 13 август. Организациите на гражданското общество могат да представят становища до 14 октомври.

<sup>15</sup> Част от полемиката бе свързана с процедурата и с липсата на алтернативни кандидати, а друга част — с ролята на кандидата в предишни знакови дела, както и с публични изявления от негова страна, съдържащи спекулации за политически фигури, и мнения, изразени за принципа на разделение на властите.

<sup>16</sup> Някои заинтересовани страни обаче продължиха да се изказват критично, включително Българската адвокатска колегия, която излезе с критично изявление на 18 септември.

<sup>17</sup> Подготовката започна през 2017 г.

<sup>18</sup> По-специално проектът ще се базира на експертните познания и опита на съдебните инспекторати на Франция и Испания.

<sup>19</sup> От ноември 2018 г. Инспекторатът е получил 34 такива сигнала. Започнати са проверки по девет сигнала, като една от тях е довела до предложение за последващи дисциплинарни действия, три са

**Показател 2 (временно прекратен мониторинг): Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.**

В доклада от ноември 2018 г. беше направено заключението, че в рамките на показател 2 България е постигнала значителен напредък по препоръка 4. Редица законодателни въпроси, които са от значение за показатели 3 и 4, все още се разглеждат, но наблюдението по показателя е временно прекратено, като продължава да се осъществява мониторинг на последващите действия във връзка със законодателните изменения. Това означава, че Комисията продължава да работи с България по въпроси от общ характер, свързани с прозрачността и ефикасността на съдебния процес, както и с други държави — членки на ЕС.

***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.***

Когато е уместно, продължаващите последващи действия по съответните въпроси са представени в рамките на показатели 3 и 4 по-долу.<sup>21</sup>

**Показател 3: Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.**

В доклада от ноември 2018 г. беше направено заключението, че по показател 3 България е постигнала значителен напредък и препоръки 5, 6, 7 и 8 са почти изпълнени. В него беше посочено, че някои промени все още са в ход и че за да се потвърди оценката, е необходим постоянен мониторинг. Наблюдението по показателя беше запазено.

***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 през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията.***

Както се посочва в доклада от ноември, българските органи са въвели шестмесечен цикъл на публично отчитане на напредъка по настоящата стратегия за съдебна реформа.<sup>22</sup>

---

висящи, а пет са били приключени поради недостатъчни доказателства.<sup>23</sup> Преписки са прекратени без проверка: 20 поради непълна информация, предоставена в сигнала, две поради изтекла давност и една тъй като дисциплинарното производство е вече в ход. И накрая, Инспекторатът продължава да чака получаването на допълнителна информация по два сигнала, за да определи дали ще бъде обосновано да се направи проверка. (информация, предоставена от България през август 2019 г.)

<sup>20</sup> Също така тази дейност води редовно до предложения за последващи дисциплинарни действия, които обикновено са свързани с проблеми във връзка с ефикасността, като системното неспазване на срокове. Освен Инспектората, ръководителите на различните съдебни органи също могат да предлагат образуване на дисциплинарни производства. Производствата се осъществяват и решават от съответната колегия (съдийска или прокурорска) на Висшия съдебен съвет.

<sup>21</sup> В доклада от ноември бяха включени последните промени в процесуалната уредба за наказателните производства, включително въвеждането на разпоредителни заседания и прехвърлянето на компетентността по делата за корупция по високите етажи на властта към специализирания съд и специализираната прокуратура. В него бяха отбелязани и някои въпроси, които са все още в процес на разглеждане от българските органи, а именно отчетността на главния прокурор във връзка с твърденията за евентуално престъпно поведение и въпросите, свързани с по-общата система за започване на наказателни разследвания.

Шестмесечните доклади са публични и се обсъждат със заинтересованите страни в специален консултативен съвет по въпросите на съдебната реформа, създаден към Министерството на правосъдието през 2016 г.<sup>23</sup> Този съвет е провел четири заседания от ноември 2018 г. насам и е обсъдил въпроси като съдържанието на докладите относно напредъка в изпълнението на съдебната реформа, доклада по МСП на Комисията от ноември 2018 г., различни предложения за законодателни инициативи и различни проекти от значение за подготовката или изпълнението на съдебните реформи. През май 2019 г. правителството прие актуализирана пътна карта за изпълнението на мерките по стратегията за съдебна реформа със специален акцент върху мерките, финансирани от оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.<sup>24</sup> Актуализацията включва отлагане на сроковете, което означава, че настоящата стратегия ще продължи да бъде валидна за известен период от време след 2020 г.

В доклада от ноември 2018 г. се посочва също така значението на подготовката на приоритетите за бъдещата стратегия за съдебна реформа посредством широк обществен дебат. Българските органи посочиха, че плановете им за бъдеща стратегия за съдебна реформа са все още на много ранен етап.

В по-общ план, през пролетта на 2019 г. започнаха да се провеждат обсъждания със заинтересованите страни относно съставянето на нов координационен съвет с представители на съответните институции, както и с участието на представители на гражданското общество, който да наблюдава редовно напредъка. Целта на тази инициатива на българските органи е да се предприемат последващи действия във връзка с необходимостта от постоянен мониторинг в съответствие с подчертаната в доклада от януари 2017 г. обясновка, че механизмите за мониторинг трябва да бъдат интегрирани в националната уредба.<sup>25</sup>

Новият съвет ще се основава на постановление на правителството, прието на 18 септември 2019 г., и ще бъде установен официално, след като отпадне Механизмът за сътрудничество и проверка.<sup>26</sup> Съветът ще има координационна и консултативна функция и ще заседава поне веднъж на 3 месеца, като разполага с възможност да провежда извънредни заседания, организирани по искане на членовете на съвета, с цел да се наблюдава развитието не само по отношение на съдебната реформа, но и на по-общите усилия във връзка с върховенството на закона и за справяне с корупцията и организираната престъпност. Той ще бъде съставен от членове на правителството и съдебната власт, както и от представители на Народното събрание по въпроси, свързани с дадено законодателно измерение. Председателството ще се осъществява съвместно от представител на Висшия съдебен съвет и заместник министър-председател, отговарящ за съдебната реформа. Освен че ще публикува актуална информация след всяко свое заседание, съветът ще представя и годишен доклад на правителството и на Висшия съдебен съвет.

В постановлението се предвижда, че юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани за общественополезни дейности и действащи в някоя от областите на компетентност на съвета, ще могат да предлагат включването на точки в дневния ред на неговите заседания. Освен това в

---

<sup>22</sup> Версията на английски език на настоящата стратегия за съдебната реформа, одобрена през 2014 г. и приета през януари 2015 г., е на разположение на следния адрес: [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570)

<sup>23</sup> Този съвет включва представители на съдебната власт, на изпълнителната власт, на професионални организации на съдии, прокурори и следователи, представители на академичните среди, както и на неправителствени организации, осъществяващи дейност в областта на съдебната реформа.

<sup>24</sup> Актуализацията беше обсъдена в рамките на консултативния съвет по въпросите на съдебната реформа през февруари 2019 г.

<sup>25</sup> Също така от заключенията в доклада от ноември 2018 г. стана ясна необходимостта след края на действието на МСП България да продължи да наблюдава напредъка, като същевременно отбелязва конкретни резултати.

<sup>26</sup> <http://www.gov.bg/bg/prestsentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanieto-na-ministerskiya-savet-na-18-09-2019-g>



постановлението са включени разпоредби за създаването на граждански съвет с представители на гражданското общество, които ще могат да присъстват на заседанията на координационния съвет и чрез които ще се осъществява връзка с гражданското общество в по-широк план.

**Препоръка 6:** *Да се намери решение на положението с натовареността в най-натоварените 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.*

Установяването на балансирано разпределяне на работното натоварване между съдилищата и в самите тях е дългогодишен проблем в България, при който се наблюдава по-специално сериозна натовареност на основните съдилища в големите градове. Както беше посочено в предишни доклади, положени са усилия за справяне с проблема по различни начини, включително чрез законодателни изменения с цел преразпределяне на отговорностите между различните съдилища, както и ограничено прехвърляне на длъжности между съдилищата.<sup>27</sup> Тези мерки са имали положителен ефект<sup>28</sup>, но ще е необходимо да се полагат постоянни усилия, за да се гарантира балансирано разпределяне на работното натоварване в бъдеще.<sup>29</sup> Този въпрос трябва да се разглежда и в контекста на продължаващите усилия за въвеждане на електронно правосъдие и провеждане на реформа на съдебната карта, във връзка с които е в ход проект с подкрепата на фондовете на ЕС.<sup>30</sup>

Въпреки че Висшият съдебен съвет продължава да обсъжда конкретни аспекти на съдебната карта<sup>31</sup>, провеждането на всеобхватна реформа остава по-дългосрочна перспектива. Междувременно прокуратурата започна поетапен процес на рационализиране на структурата на районните прокуратури в цялата страна. Пилотната фаза, която се състоеше в закриването на 11 местни прокуратури, приключи през 2018 г., а втората фаза на сливания беше потвърдена от пленума на Висшия съдебен съвет през юли 2019 г. и включваше закриването на още 28

---

<sup>27</sup> Важно направление за действие в рамките на предишния Висш съдебен съвет беше разработването на по-обективни стандарти за натовареност като основа за оценката. По време на тяхното изпълнение обаче тези стандарти бяха обект на критики и в момента тази политика е в процес на преразглеждане от новия Съвет.

<sup>28</sup> Например има сведения за това, че приетите наскоро законодателни изменения за преразпределяне на отговорността за застрахователните иски са довели до драстично намаляване на броя на делата, разглеждани в Софийския районен съд. Висшият съдебен съвет също докладва, че процедурите, започнати през 2018 г., за прехвърлянето на допълнителни длъжности за съдии към софийските съдилища вече са приключени, и в резултат на това са прехвърлени 7 длъжности за съдии в Софийския районен съд, 6 — в Софийския градски съд, и 2 — в специализирания съд за борба с организираната престъпност.

<sup>29</sup> Висшият съдебен съвет докладва, че текаат дискусии относно възможните законодателни изменения, свързани съответно със системата на наказателните съдилища и общите апелативни съдилища. Проведени са и дискусии със заинтересованите страни по предложенията относно границите на съдебните райони на основните съдилища в столицата. Съветът може да отправя такива предложения до правителството или до законодателя за допълнително разглеждане.

<sup>30</sup> Проектът за подготовка на въвеждането на електронно правосъдие и за подкрепа на провеждането на реформа на съдебната карта е претърпял няколко закъснения и към настоящия момент се очаква той да бъде завършен до края на 2020 г. Предвижда се до края на 2019 г. да бъде завършен отделен проект, насочен към разработването на централизиран портал за правосъдие. Както беше посочено в препоръка 5 по-горе, през май е бил приет преразгледан график за съответната оперативна програма. България получава също така помощ за дейности, свързани с електронното правосъдие, по Програмата на Комисията за подкрепа на структурните реформи.

<sup>31</sup> През юли 2019 г. съдийската колегия на Съвета реши да създаде работна група, която да проучи възможността за намаляване на броя на военните съдилища, като освен това беше взето решение въпросите, свързани с районните съдилища, да продължат да се разглеждат в контекста на по-всеобхватна бъдеща реформа.

районни прокуратури. Следователно до януари 2020 г. тази реформа ще доведе до консолидирането на някогашните 113 районни прокуратури в 74 по-големи звена.<sup>32</sup>

**Препоръка 7:** *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.*

Прокуратурата в България е част от съдебната система и изпълнява особено важна роля в обществото. Възприемана традиционно като много йерархична организация, тя често е била повод за напрежение в съдебната система и за полемика в по-широкия обществен дебат.<sup>33</sup> Прокуратурата заема също така централно място в системата на наказателното правоприлагане и изпълнява ключова роля в управлението и надзора на разследванията на случаите на корупция и организирана престъпност. Именно в този контекст през 2016 г. беше осъществен проект с подкрепата на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи, в който участваше група от прокурори и който имаше за цел да изготви независим анализ на предизвикателствата, пред които е изправена прокуратурата в България. Анализът включваше редица предложения за последващи действия от страна на българските органи, които бяха отразени в междуинституционална пътна карта, съставена съвместно от правителството и прокуратурата през 2017 г.

В доклада от ноември 2018 г. беше посочено, че по отношение на няколко препоръки са предприети конкретни действия, включително разглеждане на евентуални законодателни изменения, някои от които обаче са все още в ход. Беше отбелязано, че ще бъде необходимо да се направи обстойна оценка на законодателните изменения що се отнася до ефекта от тях върху цялостната система на наказателно разследване и баланса между основните институции.<sup>34</sup> Много от въпросите, повдигнати в независимия анализ, са свързани с това как да се осигури по-ефективно разследване, наказателно преследване и постановяване на решения по делата за корупция по високите етажи на властта или за тежка организирана престъпност.<sup>35</sup>

Един особено чувствителен въпрос, подчертан от независимия анализ, е свързан с отчетността на главния прокурор в ситуация, в която се правят достоверни твърдения за възможно престъпно поведение. Този въпрос беше повдигнат и от Европейския съд по правата на човека в емблематично дело от 2009 г., в което той постанови, че поради силно централизираната структура на прокуратурата и нейния монопол върху наказателното преследване, българската система не предвижда ефективна процедура, гарантираща възможността за независимо наказателно разследване на действащ главен прокурор<sup>36</sup>. Комитетът на министрите на Съвета на Европа, който отправи няколко призова към България да коригира тази ситуация<sup>37</sup>, продължава да следи последващите действия на българските органи по това решение.

---

<sup>32</sup> В България има 113 местни съдебни района, към всеки от които е имало районна прокуратура. Реформата включва сливането на районните прокуратури в по-големи звена, които обслужват съответните местни съдебни райони.

<sup>33</sup> Това напрежение стоеше в основата на реформата на Висшия съдебен съвет през 2015 г., при която в рамките на Съвета бяха създадени отделни колегии, които да се занимават с кадровите въпроси съответно на съдиите и на прокурорите.

<sup>34</sup> Законодателните аспекти бяха разгледани в рамките на показател 2 в доклада от ноември, в който обаче беше отбелязана тясната връзка с показател 3 в областта на съдебната реформа и показател 4 относно корупцията по високите етажи на властта.

<sup>35</sup> Вж. по-долу в рамките на показател 3.

<sup>36</sup> *Дело Колеви срещу България*, вж. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Въпросът за липсата на ефективна отчетност на прокурора беше повдигнат също в по-общ смисъл от Венецианската комисия в *становището ѝ относно Закона за съдебната власт* от октомври 2017 г., вж. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)

<sup>37</sup> Последно през март 2019 г.: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5)

През юни 2019 г. в София беше проведена кръгла маса, посветена на този въпрос, с участието на експерти от Съвета на Европа и от България<sup>38</sup>. Успоредно с това министърът на правосъдието представи за обществено обсъждане проект на законодателни изменения. В предложенията на министъра на правосъдието се предвижда специална процедура за започване на наказателно разследване на предполагаемо престъпно поведение от страна на някой от тримата най-висши магистрати в страната: главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. В първоначалния проект<sup>39</sup> се предвижда всяко досъдебно разследване на тези висши магистрати да бъде разрешено от Висшия съдебен съвет. Решението ще изисква мнозинство от две трети<sup>40</sup> и ще се разглежда само по предложение на министъра на правосъдието или на най-малко трима членове на съответната колегия на Съвета<sup>41</sup>. Предложението трябва да бъде мотивирано в писмена форма. От решаващо значение е, че всяко такова решение за започване на разследване автоматично ще доведе до временното отстраняване от длъжност на съответния магистрат, по принцип докато тече производството<sup>42</sup>. Разследването ще се провежда пряко от прокурори в Специализираната прокуратура за организирана престъпност или Софийска градска прокуратура, в зависимост от характера на престъплението.

Първоначалното предложение на министъра на правосъдието предизвика широк кръг от критики от страна на гражданското общество<sup>43</sup>. В тях бяха повдигнати по-специално два вида опасения от общ характер. На първо място, беше счтено, че прилагането на механизма по отношение на председателите на двете върховни съдилища създава риск за независимостта на съдебната власт поради разпоредбите за автоматично отстраняване от длъжност и поради липсата на яснота относно основанията за такова решение<sup>44</sup>. На второ място, бяха изразени съмнения относно възможната ефективност на предложената процедура за гарантиране на независимостта на всички етапи на досъдебното разследване на главен прокурор<sup>45</sup>. Предвид тези реакции министърът пое ангажимент да продължи консултациите с гражданското

---

<sup>38</sup> На кръглата маса се разискваха и по-общи въпроси, свързани с провеждането на ефективни разследвания: <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-round-table-on-effective-investigations-into-killings-and-ill-treatment>

<sup>39</sup> Версия на английски език е достъпна на уебсайта на българското Министерство на правосъдието на следния адрес: <https://newweb.mjs.bg/en/2019/07/draft-act-supplementing-the-criminal-procedure-code/>

<sup>40</sup> Това означава, че 17 от 25-те членове на пленума ще трябва да гласуват в подкрепа на започването на досъдебно разследване. Това е същото мнозинство, което се изисква за предложение за уволнение по дисциплинарни причини съгласно действащите правила.

<sup>41</sup> Прокурорската колегия за главния прокурор и съдийската колегия за двамата председатели на съдилища.

<sup>42</sup> Въпреки че то е ограничено до сроковете за налагане на мерки за процесуална принуда: от 8 до 18 месеца в зависимост от тежестта на обвинението (Наказателно-процесуален кодекс, чл. 234, ал. 8).

<sup>43</sup> Вж. например: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2019\)766E"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{)

<sup>44</sup> Някои страни поставиха под въпрос и необходимостта от специална процедура, за да се гарантира независимо досъдебно разследване на председателя на Върховния съд, тъй като във връзка с тези служби не съществуват специалните обстоятелства, които поражда опасения във връзка с евентуална намеса от страна на главен прокурор. Препоръките от независимия анализ на прокуратурата от 2016 г. и на Съвета на Европа се отнасят само до главния прокурор.

<sup>45</sup> Бяха изразени опасения, че предложената процедура би затруднила още повече започването на разследване. Тези опасения са свързани например с мнението, че членовете на Висшия съдебен съвет от прокурорската квота биха могли да продължат да подлежат на влияние от страна на действащ главен прокурор. Подобни опасения бяха изразени от Венецианската комисия в становището от октомври 2017 г. (*посочено по-горе*) в по-широкия контекст на дисциплинарните производства срещу главен прокурор. Следва да се отбележи също така, че предвидените процедури ще пресекат всяка друга възможност за започване на разследване, която съществува в момента, дори — поне на теория — по отношение на главния прокурор. Следователно те биха могли потенциално да представляват форма на имунитет срещу общо наказателно разследване на висшите магистрати, който се вдига само с решение на Висшия съдебен съвет.

общество и съответните институции както на национално, така и на международно равнище<sup>46</sup>. В рамките на тези консултации, на 24 септември правителството се обърна към Венецианската комисия с молба за становище, за да се гарантира независимостта на съдебната власт в контекста на предложената процедура за отчитане на главния прокурор и на председателите на двете върховни съдилища.<sup>47</sup>

**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.*

В доклада от ноември се признават стъпките, които България вече предприе в изпълнение на тази препоръка, и се отбелязва тясната връзка с мерките, предприети по препоръки 4 и 7, като се има предвид, че набелязаните въпроси се отнасят по-специално до проблеми, свързани с ефективното разследване на престъпления, за което свидетелстват редицата дела през годините пред Европейския съд по правата на човека.

Във връзка с решението си от 2015 г. по делото *S.Z. с/у България* Европейският съд по правата на човека установи, че е налице системен проблем, свързан с неефективност на наказателните разследвания в България, като се позова на недостатъците, засягащи разследванията, разкрити от голям брой съдебни решения (над 45), в които е установено нарушение във връзка с ефективността на разследването.<sup>48</sup> Проблемът беше посочен в доклада по МСП от януари 2016 г.<sup>49</sup> и послужи за основа на анализ от българските органи на съответната съдебна практика, както беше посочено в рамките на тази препоръка в доклада от януари 2017 г.

Продължават обсъжданията между българските органи и Съвета на Европа. По-специално, на посочената по-горе кръгла маса в София бяха разгледани и въпроси, свързани със започването на наказателни разследвания и съдебния контрол на решенията на прокуратурата, с цел да се потърсят решения за справяне с предизвикателствата по отношение на ефективните разследвания<sup>50</sup>. Съветът на Европа продължава да следи последващите действия<sup>51</sup>.

**Показател 4: да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.**

В доклада от ноември 2018 г. беше направено заключението, че по четвъртия показател България е постигнала значителен напредък по препоръки 9, 10, 11 и 12. В доклада беше посочено също така, че България ще трябва да покаже конкретни и трайни резултати, демонстрирани чрез окончателни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, както и че новата институционална рамка за борба с корупцията изисква постоянен мониторинг

<sup>46</sup> Министърът на правосъдието представи проекта за изменения за публичен дебат на ранен етап от подготовката, преди да започнат формалният процес по приемане от правителството и свързаният с него процес на общи обществени консултации.

<sup>47</sup> Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) е консултативен орган към Съвета на Европа, който консултира държавите членки по конституционни въпроси и европейските стандарти в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона.

<sup>48</sup> Според последната актуална информация по дело *S.Z. с/у България*, Съветът на Европа отбелязва, че въпреки постигането на известен напредък, в редица ключови области все още се очакват конкретни мерки. Комитетът на министрите на Съвета на Европа може да се върне към този въпрос още в края на 2019 г. Вж. [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["004-1934"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{)

<sup>49</sup> COM(2016) 40 final, стр. 6.

<sup>50</sup> В предишните доклади беше спомената сложността на тези въпроси, тясно свързани и със статуса на т.нар. предварителни проверки в българската система за наказателно разследване. Темата беше обсъдена и в рамките на работна група към Министерството на правосъдието, като беше разгледана възможността за последващи действия във връзка с независимия анализ на българската прокуратура от 2016 г.

<sup>51</sup> Комитетът на министрите може да се върне към този въпрос още в края на 2019 г.

с оглед на необходимостта от консолидиране на постигнатия напредък. Наблюдението по показателя беше запазено.

**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.*

По тази препоръка през януари 2018 г. България прие законодателство, което въведе всеобхватна реформа на нормативната уредба за предотвратяването на конфликти на интереси, незаконно обогатяване и корупция. Посредством сливането на съществуващите структури беше създадена новата агенция за борба с корупцията — Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, която започна да функционира през април 2018 г. Както беше отбелязано в доклада от ноември 2018 г., новата агенция за борба с корупцията беше изправена пред редица трудни предизвикателства, по-специално как ефективно да управлява широкия кръг отговорности, с които е натоварена, и как да си изгради репутация на независимост и безпристрастност. Агенцията функционира вече от година и половина и започва да отбелязва първите резултати в различни области от своята работа<sup>52</sup>.

През 2018 г. бяха извършени проверки на декларациите за имущество и интереси на над 9 000 лица. Над 700 декларации трябваше да бъдат поправени или бяха обект на специални последващи действия. Въз основа на тези проверки агенцията отнесе 19 случая за допълнителна проверка от данъчните органи и започна пълна проверка на имущественото състояние на 25 служители. Към юли 2019 г. новата агенция беше открила 222 процедури за установяване на наличието или липсата на конфликт на интереси и бяха приети 129 решения по същество, като в 35 случая беше потвърден конфликт на интереси. От създаването си агенцията съдейства на прокуратурата с извършването на предварителни проверки по реда на Закона за съдебната власт в над 600 случая и участва в няколко съвместни операции със Специализираната прокуратура за организирана престъпност<sup>53</sup>.

През пролетта на 2019 г. започна поредица от широко отразени в медиите скандали във връзка с твърдения за закупуването на частни имоти на цени под пазарните стойности от редица високопоставени служители<sup>54</sup>. В този контекст се появиха твърдения и във връзка с ръководителя на новата агенция за борба с корупцията, в следствие на които той подаде оставка през август 2019 г., посочвайки необходимостта от запазване на репутацията на новосъздадената агенция<sup>55</sup>. Въпреки тази полемика, засега агенцията продължава да функционира с оставащото старо ръководство.

Сега Народното събрание трябва да избере нов ръководител на институцията, което може да възобнови дебатите от миналото във връзка със съответното законодателство. Както беше

---

<sup>52</sup> Новата агенция за борба с корупцията публикува своя първи годишен доклад през март 2019 г.: <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/56/3148/5c828fe972bb5.pdf>

<sup>53</sup> Информация, предоставена от българските органи през юли и август 2019 г.

<sup>54</sup> Наричани в медиите „Апартамент гейт“, тези скандали доведоха до оставката на множество държавни служители, включително министри. Понастоящем прокуратурата и данъчните органи провеждат различни разследвания по случая. Агенцията за борба с корупцията вече извърши проверка съгласно законодателството за конфликт на интереси и не установи обстоятелства, които да попадат в обхвата на тези разпоредби.

<sup>55</sup> Ръководителят на агенцията вече беше в отпуск след публичния призив на министър-председателя през юни, отправен към всички засегнати от скандала служители да се оттеглят или да излязат в отпуск, за да позволят провеждането на разследване без предполагаем риск от намеса.

отбелязано в доклада от ноември 2018 г., процедурата, предвидена в закона за назначаването на ръководството на агенцията, беше предмет на спорове<sup>56</sup>.

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

Мрежата на вътрешните инспекторати в националните министерства играе централна роля за предотвратяването и разкриването на корупцията в рамките на държавната администрация. В предишни доклади вече беше отбелязано преразглеждането на Закона за администрацията, за да се изяснят ролите и дейностите на инспекторатите, както и последващото прилагане на новите стандарти с правителствена наредба. Новото законодателство, което определя по-ясно структурата и задачите на инспекторатите, в това число по-силна координираща роля на главния инспекторат към кабинета на министър-председателя, влезе в сила през януари 2019 г. и предвижда значително увеличение на персонала в много от инспекторатите.

В контекста на реформата, предприета в началото на 2018 г., инспекторатите получиха също така важни нови отговорности по отношение на проверката на декларациите за имущество и интереси, както и оценката на конкретни случаи на потенциални конфликти на интереси за служители на по-ниско равнище, които не са обхванати от новата агенция за борба с корупцията<sup>57</sup>.

Прилагането на новите стандарти и укрепването на капацитета на инспекторатите се следи от Националния съвет по антикорупционни политики и според получената информация в по-голямата си част са приключени.

**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.*

Реформата на системата за наказателно правосъдие с цел да се постигне по-ефективно разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта е дългогодишен въпрос в рамките на МСП, като няколко от препоръките от доклада от януари 2017 г. поставиха акцент върху този въпрос. Има известно припокриване с въпросите, разглеждани в независимия анализ на прокуратурата и в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека. Много от повдигнатите през годините въпроси бяха пряко свързани със сложната и формалистична българска система на наказателнопроцесуалното право и необходимостта от по-ефективна координация и специализация при разследващите и прокурорските функции. Докладът от ноември 2018 г. отбелязва като важни стъпки неотдавнашните реформи на Наказателно-процесуалния кодекс, в това число прехвърлянето на важни отговорности във връзка с корупцията по високите етажи на властта към специализираната прокуратура за организираната престъпност.

Българските органи докладват, че тези реформи започват да дават резултат, а именно улесняване на по-ефективната координация на разследванията и последващото съдебно преследване на корупционни деяния. Все още се очаква да се усети положителното въздействие на реформата при подобряване на резултатите във връзка с окончателните присъди<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> При окончателното формулиране на законодателството в края на 2017 г. и началото на 2018 г. бяха изразени опасения относно факта, че ръководството на агенцията се избира с обикновено мнозинство в Народното събрание, което създава риск от политизиране на ръководството на агенцията.

<sup>57</sup> Дейността на антикорупционната агенция се фокусира върху високопоставени служители, както е посочено в закона от януари 2018 г., включително министри, народни представители, кметове, ръководители на административни служби и др.

<sup>58</sup> Вж. също препоръка 12 по-долу.

Продължават усилията за рационализиране на процедурите и подобряване на сътрудничеството между различните институции, участващи в разследването и наказателното преследване на корупцията<sup>59</sup>. Новият координационен съвет, предвиден от българските органи, би могъл да играе важна роля за текущото наблюдение на напредъка по отношение на корупцията по високите етажи на властта и за осигуряване на постоянен диалог между всички участващи институции, както и за отчитане на напредъка пред по-широката общественост<sup>60</sup>.

**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 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.*

Както вече беше отбелязано в докладите от ноември 2017 г. и ноември 2018 г., публично достъпен уебсайт на Върховния касационен съд представя информация за текущите съдебни производства. Освен това годишните доклади за дейността на Върховния касационен съд, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата включват обобщаващи списъци с решенията по дела за корупция и организирана престъпност, както и кратки резюмета на всяко отделно дело. Така също в годишния доклад на прокуратурата се съдържа информация за дела от голям обществен интерес, включително свързани с корупция и тежка организирана престъпност.

Що се отнася до текущите резултати по отношение на корупцията по високите етажи на властта, прокуратурата докладва, че са в ход значителен брой разследвания на корупция по високите етажи. Срещу редица високопоставени държавни служители бяха повдигнати обвинения или те бяха изправени пред съда, включително висши служители в държавната или регионалните администрации, членове на парламента, магистрати, бивши министри и заместник-министри, както и значителен брой кметове. Редица дела преминаха съдебната фаза, като в някои от тях бяха произнесени осъдителни присъди. Въпреки че няколко присъди бяха наложени на първа инстанция, все още се постановяват и изпълняват много малко окончателни присъди по дела, свързани с корупция по високите етажи на властта.

Това е и област, която българските органи са предвидили да бъде наблюдавана от новия координационен съвет. Както беше посочено по-горе, в предишните доклади последователно се отбелязва необходимостта България да постигне резултати при дела за корупция по високите етажи на властта.

**Показател 5: да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.**

В доклада от ноември 2018 г. беше направено заключението, че по петия показател България е постигнала значителен напредък по препоръки 13, 14 и 15. В доклада беше отбелязано също така, че тези въпроси ще изискват трайни последващи действия на българските органи в дългосрочен план, за да може да се постигнат конкретни резултати. Наблюдението по показателя беше запазено.

---

<sup>59</sup> Така например през януари 2019 г. измененията на Наказателно-процесуалния кодекс опростиха изискванията за представяне на обвинителния акт в съда, като по-рано обвиняемите разполагаха с възможност да поискат прочитане на акта в съда. От оперативна гледна точка беше създадена постоянна контактна група между прокуратурата и новата агенция за борба с корупцията с цел да се улесни сътрудничеството между двете институции. В групата могат да участват и други съответни органи, като например агенцията по приходите и Държавна агенция „Национална сигурност“. Продължава и работата за подобряване на системата за осигуряване на технически експерти в съдилищата.

<sup>60</sup> Относно координационния съвет, вж. точка 5 по-горе.



**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.*

Вследствие на тази препоръка през 2017 г. българските органи използваха помощта на Световната банка, за да оценят ефективността на своята рамка за възлагане на обществени поръчки<sup>61</sup>. Както беше отбелязано в доклада от ноември, проектът включваше оценка на цялостната система за възлагане на обществени поръчки, включително функциите на националната агенция по обществени поръчки относно предварителните проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки и тяхното проследяване, както и механизмите за справяне с проблеми като конфликтите на интереси и риска от корупция.

Българската Агенция по обществени поръчки публикува доклада от проекта със Световната банка през февруари 2019 г., като в него бяха изложени основните резултати от този проект<sup>62</sup>. Като цяло в оценката се приветства напредъкът, постигнат от България в модернизиранието на системата за обществени поръчки след стартирането на стратегията за обществените поръчки през 2014 г. и ключовото законодателство, прието през 2016 г. Напредъкът беше до голяма степен отдаден на лидерския подход на Агенцията за обществени поръчки на България, която бе начело на реформите в редица направления.

Въпреки отчетения напредък Световната банка излага в своята оценка широк набор от препоръки, които българските органи трябва да следват, за да отговорят на оставащите предизвикателства<sup>63</sup>. Прегледът ще бъде използван при изработването на бъдеща стратегия за обществените поръчки и вече послужи за съставянето на план за действие с конкретни мерки, които да бъдат изпълнени през следващите месеци<sup>64</sup>.

**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.*

Както беше отбелязано в доклада от ноември 2018 г., през ранната пролет на 2018 г. Националният съвет по антикорупционни политики постигна съгласие по набор от всеобхватни

<sup>61</sup> Споразумението със Световната банка беше подписано в края на 2017 г. Проектът съдържаше три компонента: функционален анализ на способността на АОП да изпълнява ефективно и ефикасно възложените задачи (особено във връзка с предварителния контрол); количествен и качествен анализ на данни за процедурите и договорите за обществени поръчки, за да се установи ефективността на процедурите за обществени поръчки; и оценка на цялостното функциониране на системата за възлагане на обществени поръчки след влизането в сила на новото законодателство.

<sup>62</sup> Цялостната оценка на системата за обществени поръчки в България (по третия компонент на проекта) е достъпна чрез тази връзка: [http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/agency/Bulgaria%20RAS%20Procurement%20Report%20Component%203%20\(BG\).pdf](http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/agency/Bulgaria%20RAS%20Procurement%20Report%20Component%203%20(BG).pdf)

<sup>63</sup> Препоръките включват разработването на по-целенасочени мерки за справяне с проблемите, свързани с измами и корупция, като например секторни оценки на наличието на измами, корупция и конфликти на интереси, установяване на уязвимите места и насоки за прилагането на мерки за почтеност на различните етапи от процедурите. В доклада на Световната банка се препоръчва също така да се укрепят каналите за докладване на корупция и конфликти на интереси, включително възможността за подаване на анонимни сигнали и по-добра защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

<sup>64</sup> Например Агенцията по обществени поръчки трябва да провежда периодични проучвания сред възлагащите органи относно ефективността на нейните предварителни проверки, а споразумението за сътрудничество, прието през 2017 г. между съответните органи за предотвратяване на конфликти на интереси, следва да бъде преразгледано и актуализирано.



единни насоки с цел да се оцени ефективността на секторните планове за противодействие на корупцията и да се набележат начини за подобряване на общата система. Съгласно тези насоки беше установен редовен цикъл за изпълнение на секторните антикорупционни планове, като всяко министерство изготвя и прилага свой собствен план. Секторните антикорупционни планове за 2019 г. вече са представени на Националния съвет по антикорупционни политики и са достъпни за обществеността на уебсайтовете на съответните институции<sup>65</sup>.

Националният съвет по антикорупционни политики представя годишна оценка на секторните планове за противодействие на корупцията, като гарантира, че плановете са актуални и се изготвят в съответствие с насоките. В този контекст анализът на Съвета е от ключово значение за установяването на слабости и набелязването на области за бъдещи подобрения<sup>66</sup>. След последната оценка на антикорупционните планове Съветът прие редица решения, които включват задължение за всички компетентни органи да отговорят на препоръките в анализа в срок от един месец и да информират Съвета за предприетите мерки и сроковете за изпълнението им. Ако съответният орган не приеме мерките, той трябва да информира Съвета за причините.

В предишните доклади бяха изтъкнати по-специално мерките, предприети през последните години в рамките на Министерството на вътрешните работи, включително мерките за справяне с административната корупция в пътната полиция и по границите. Последните развития в тази връзка включват придобиването на допълнително оборудване<sup>67</sup> и извършването на проверки за почтеност на персонала на Министерството на вътрешните работи<sup>68</sup>.

Освен това в бъдеще новият координационен съвет, посочен в препоръка 5 по-горе, също ще играе роля за запазването на акцента върху тази област на работа.<sup>69</sup>

**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 предишните доклади беше отбелязано създаването на Съвет по антикорупционни политики, председателстван от националния координатор по антикорупционни политики, с широки правомощия за координиране на изпълнението на антикорупционната стратегия<sup>70</sup>. В съвета участват всички ключови органи с роля в предотвратяването, разкриването и разследването на корупцията, както и редица организации на гражданското общество. Той получава редовно актуализирана информация за работата на различните органи в рамките на националната стратегия за борба с корупцията<sup>71</sup> и публикува годишен доклад за изпълнението.

Неотдавна, както е посочено в препоръка 5 по-горе, правителството предвиди създаването на координационен съвет с по-широки правомощия, който да продължи да наблюдава напредъка в

<sup>65</sup> Четиридесет министерства и други държавни органи са разработили секторни планове за противодействие на корупцията.

<sup>66</sup> През пролетта на 2019 г. Националният съвет по антикорупционни политики докладва, че някои от разработените антикорупционни планове съдържат недостатъчно точно определение на мерките, като предложените мерки са формулирани общо или формално, или повтарят задълженията по закон, или че от плановете не става ясна насочеността към противодействие на корупцията. В някои случаи е било трудно да се определи насоката на мярката и да се формулират показателите, поради което е трудно да се оцени обективно въздействието на мярката.

<sup>67</sup> Това включва камери за полицейски коли и за гранично-пропускателни пунктове.

<sup>68</sup> За първи път проверки за почтеност в Министерството на вътрешните работи бяха извършени през февруари 2019 г., като тяхната подготовка беше в ход от известно време.

<sup>69</sup> Вж. също препоръка 15 по-долу.

<sup>70</sup> Понастоящем координаторът за борба с корупцията е също така заместник министър-председател, отговарящ за съдебната реформа.

<sup>71</sup> Сегашната антикорупционна стратегия на България е от 2015 г. Текстът на стратегията на английски може да бъде намерен на следния адрес: [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria\\_Anti-corruption\\_strategy\\_-2015.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf)

бъдеще след приключване на мониторинга по МСП. Освен съдебната реформа и върховенството на закона в по-общ план, обхватът на правомощията на новия съвет ще включва корупцията и организираната престъпност. Постоянният мониторинг е от особено значение по отношение на борбата с корупцията — област, в която България продължава да е изправена пред значителни предизвикателства<sup>72</sup>.

**Показател 6 (временно прекратен мониторинг): Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания в тези области.**

В доклада от ноември 2018 г. се заключава, че по отношение на шестия показател развитието потвърждават заключенията от предишния доклад, че България е постигнала значителен напредък по двете препоръки. Въз основа на това мониторингът по този показател беше временно прекратен. Това означава, че Комисията продължава да работи с България по общи въпроси, свързани с борбата с организираната престъпност, включително тежките престъпления, изпирането на пари и систематичното конфискуване на имуществото на лица, извършили престъпление, както работи с други държави — членки на ЕС.

***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 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.**

От ноември 2018 г. българските органи продължиха работата си в тази област, за да консолидират постигнатите резултати в борбата с организираната престъпност.

Вследствие на решение на Върховния касационен съд от декември 2018 г. , по отношение на конфискуването на имущество, придобито от престъпна дейност, се наложи да бъдат приети законодателни изменения с цел изясняване на нормативната уредба по отношение на режима за отнемане на имущество в гражданското производство. От 2012 г. насам конфискуването на незаконно придобито имущество чрез гражданскоправна процедура се разглежда като ключов елемент на българската система, но съгласно решението на Върховния съд законът следва да се тълкува в смисъл, че прекратяването на наказателното производство представлява абсолютна процесуална пречка пред продължаването на производството за конфискация. След решението Народното събрание въведе целеви изменения, за да поясни, че конфискацията чрез гражданско производство не зависи от продължаването на наказателното производство или от резултата от него. Въпреки това редица дела трябваше да бъдат прекратени непосредствено след решението на Върховния съд.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> В доклада от януари 2017 г. беше подчертано, че по двата показателя, свързани с корупцията, е постигнат най-малък напредък през десетте години на механизма за сътрудничество и проверка. В следващите доклади от ноември 2017 г. и ноември 2018 г. се отбелязваха няколко допълнителни важни стъпки, но все още се подчертаваше необходимостта България да постигне конкретни резултати.

<sup>73</sup> След решението и последвалите законодателни промени някои заинтересовани страни отправиха критики, че гражданското производство не осигурява достатъчна защита на основните права. Освен това Софийски градски съд отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз относно съвместимостта на българското законодателство с европейското право (дело С-234/18), което към момента е висящо.