

АНАЛИЗ

на

препоръките, съдържащи се в *Работен документ на Службите на Комисията SWD(2022) 502 final, 13.7.2022 г.: Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България*, и формулирани предложения за предприемане на съответни мерки за изпълнение

В рамките на Работния документ на Службите на Комисията SWD(2022) 502 final, 13.7.2022 г.: Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България се припомнят ангажиментите на Република България, поети в рамките на Националния план възстановяване относно някои аспекти на правосъдната система и уредбата за борба с корупцията, както и оставащите ангажименти по Механизма за сътрудничество и оценка, като са отправени конкретни препоръки за изпълнение.

На базата на гореизложеното са изготвени предложения за изпълнение на препоръките от страна на Министерство на правосъдието, както следва:

ПРЕПОРЪКА:

Гарантиране на своевременни редовни конкурси за повишаване в длъжност, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.

Тази първа препоръка се съдържа в част I. Правосъдна система, раздел „Независимост“. Изтъква се, че липсата на редовни конкурси за повишаване на магистратите, съчетана с широкото използване на командирования, продължава да буди сериозни опасения. Посочват се данни от официалната страница на Висшия съдебен съвет относно броя на командированите магистрати, като тенденцията от последните години е в посока увеличаване броя на командированите магистрати и срока на командироване вследствие липсата на проведени редовни конкурси. Навеждат се опасения, че характеристиките на този процес са от естество да накърнят независимостта на съдебната власт.

Предложение: За изпълнение на тази препоръка изглежда резонен вариант, при който да бъдат подготвени предложения за законодателни изменения от екип в рамките на Министерството на правосъдието, които впоследствие да бъдат обсъдени във формат работна група, включваща представители на магистратските среди, адвокатурата и съсловните организации, чиято задача ще бъде изготвяне на окончателен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.

ПРЕПОРЪКА:

Постигане на напредък по законодателните изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и

избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.

Европейската комисия акцентира върху съществуващите опасения относно политическото влияние и функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС). Визира се процедурата по номиниране на състава на ИВСС, който се избира от Народното събрание. Понастоящем, ИВСС работи в условията на изтекъл мандат от м. февруари 2020 г. (по отношение на инспекторите) и от м. април 2020 г. (по отношение на главния инспектор).

Изразяваме разбиране, че препоръката би била удовлетворена посредством създаване на законова възможност за номиниране на членове на ИВСС от професионалните среди.

Предложение: Изпълнението на тази препоръка изглежда възможно отново чрез изменение на Закона за съдебната власт. Доколкото Конституцията на Република България не предвижда изрични правила относно начина на номиниране на главния инспектор и инспекторите, изпълнението на препоръката не изисква промяна на Основния закон. Достатъчно полезно действие би било промяната или доразвитието на действащата процедура.

Предвид горното, относимо е предложението, направено по предходната препоръка.

ПРЕПОРЪКА:

Предприемане на стъпки за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.

Отбелязват се нарасналите опасения относно функционирането и състава на ВСС, включително в контекста на дисциплинарните производства. Визира се най-вече влиянието на главния прокурор във ВСС, обстоятелството, че съдиите, избрани от своите колеги, не съставляват мнозинство във ВСС, както и налагането на дисциплинарни санкции на съдии или прокурори с недостатъчни мотиви и/или при нарушаване на процесуални правила.

Предложение: На основание чл. 130а, ал. 3 от Конституцията на Република България Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 14 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани пряко от съдиите, и шестима членове, избрани от Народното събрание.

Препоръката не би могла да се изпълни в цялост без изменение на Конституцията. Следователно, на този етап не би могло да бъде поет ангажимент относно гарантиране изпълнението ѝ. Предвид сложността на един евентуален професионален, политически и обществен дебат и развитие по чувствителна тема,

каквата е промяната на Основния закон, както и обстоятелството на липса на действащо Народно събрание, не предполагат възможно изпълнение в обозрим времеви хоризонт.

Следва да се отбележи, че тази препоръка частично се удовлетворява от изготвен в МП ЗИД НПК, с цел да се повиши ефективността на наказателното производство, да се защитят в по-голяма степен правата на пострадалите от престъпления и да се регламентира ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор (във връзка с дела пред ЕСПЧ *Великова срещу България* (смърт или насилие от страна на държавни служители и свързаното с това наказателно производство) и *С.З./Колеви срещу България* (смърт или насилие между частни лица и свързаното с това наказателно производство)).

В изпълнение на дългогодишни препоръки на Комитета на министрите на СЕ и на Венецианска комисия в чл. 16 от ЗСВ се въвежда изрично изискване Народното събрание да не избира като членове на ВСС действащи прокурори и следователи. Мярката е предвидена и в Националния план за възстановяване и устойчивост и представлява гаранция за ефективност на механизма за търсене на отговорност на главния прокурор и неговите заместници. Идеята за преодоляване на съществуващия дисбаланс в колегиите на ВСС, предложена от Венецианската комисия, е в синхрон с духа на българската Конституция, в която са заложени вътрешен баланс и контролни механизми, така че упражняването на публичната власт да е винаги в интерес на обществото и да не се допуска произвол. Чрез изключване на представителите на прокуратурата и следствието от квотата на Народното събрание във ВСС ще се постигне по-добро обществено представителство и участие на юристи от неправителствения сектор, адвокатурата, академична общност и др. Това ще доведе и до по-справедливо управление на съдебната система, избягване на риска от капсулирането ѝ и най-вече намаляване на фактическото влияние на главния прокурор във ВСС.

ПРЕПОРЪКА:

Продължаване на прилагането на мерки за подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително мерки, специално пригодени към полицията и съдебната власт.

Европейската комисия отчита продължаващото прилагане на мерки, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, в това число полицията и съдебната власт. Наред с останалото, тук се включва преразглеждането на етичните насоки за поведение на магистратите и провеждане на антикорупционни обучения в контекста на изпълнението на Националния план за възстановяване и устойчивост.

Предложение: В Министерството на правосъдието е изготвен Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт в изпълнение на мярка „Укрепване ролята на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт (Q4/2022)“ от Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България, реформа 2: „Противодействие на корупцията“.

Със законопроекта се предвижда въвеждането на изрично правомощие на съответните колегии на Висшия съдебен съвет (ВСС) в чл. 30, ал. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) да приемат Кодекс за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи, тъй като в настоящата редакция на закона такова правомощие не фигурира. Въвеждането на изрично правомощие на съдийската и прокурорската колегия на ВСС да одобряват етични кодекси за поведение на съдиите, прокурорите и следователите укрепва независимостта и ефективността на всяка от колегиите на ВСС да приема самостоятелно решение по въпроси от своята компетентност.

Предлага се Инспекторатът на Висшия съдебен съвет и Комисиите по професионална етика към съответните колегии на ВСС в сътрудничество да обобщават добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила, в съответствие с относимите европейски и международни стандарти. Въз основа на този преглед е предвидено правомощие на Инспектората към Висшия съдебен съвет да прави предложения пред съответната колегия на Висшия съдебен съвет за изменение и допълнение на Кодекса за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи, като се съобразяват европейските и международни стандарти.

Със законопроекта се предлагат и допълнения на чл. 54 от ЗСВ във връзка с правомощието на ИВСС да анализира и обобщава делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите, като се предвижда приемането на процедура за редовно отчитане и публикуване на резултатите от приключването на делата.

Предлага се и ИВСС да приема образец за докладване на приключилите дела в законоустановени срокове след съгласуване с Висшия съдебен съвет.

Като отделно правомощие на ИВСС е изведено организирането и провеждането на антикорупционни обучения, както и обучения за укрепване на почтеността и независимостта на съдиите, прокурорите и следователите и конфликт на интереси.

Със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт за изпълнение на мярка „Укрепване ролята на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт“ не предвижда преразглеждане на дисциплинарните правомощия на ИВСС.

Резултатите, които се очаква да се постигнат с въвеждане на предвидените нормативни промени, са укрепване на ролята и капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Предстои провеждане на обществени консултации и съгласувателна процедура по чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

ПРЕПОРЪКА:

Гарантиране, че институционалните реформи на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи водят до подобряване ефективността на разследванията и до солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта.

Отбелязва се, че възприятието за корупция в публичния сектор сред експертите и ръководителите на предприятия сочи, че равнището на корупция в публичния сектор

остава високо. В индекса за възприятие на корупцията за 2021 г. на „Прозрачност без граници“ България има 42 от 100 точки и заема 27-о място в Европейския съюз и 78-о място в световен мащаб. Открито е също обстоятелството, че това възприятие е относително стабилно през последните пет години. В тази част се съдържа и констатация, че въпреки работата на специализираните съдебни органи все още предстои да бъдат постигнати стабилни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. Засегнати са също въпросите за повишаване почтеността на държавните служители и липсата на специална нормативна уредба в областта на лобирането.

Предложение: Създаване на междуведомствена работна група с участието на МВР, ПРБ, ДАНС, която да обсъди и при необходимост да предложи законодателни изменения.

ПРЕПОРЪКА:

Подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, например медийни агенции.

Някои акценти при обсъждането на медийния плурализъм и свободата на медиите, са: съществуващи опасения относно липсата на достатъчно гаранции за гарантиране на пълната независимост на практика на медийния регулатор; въпроси по отношение на ефективната прозрачност на собствеността върху медиите; липсата на конкретни закони за медийния плурализъм, ограничаващи собствеността върху медиите и следователно потенциалната медийна концентрация; недостатъчните правни гаранции по отношение на независимостта на обществените медии.

Предложение: Препоръката не попада във функционалната компетентност на МП. По наше мнение адресати следва да бъдат МС, МК, СЕМ.