



Страсбург, 6 декември 2019 г.

GrecoRC4(2019)24

ЧЕТВЪРТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

Превенция на корупцията по отношение на
народните представители, съдиите и
прокурорите

ВТОРИ ДОКЛАД ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО БЪЛГАРИЯ

Приет от GRECO (Група държави срещу корупцията) по време на
84-тата ѝ пленарна сесия
(Страсбург, 2-6 декември 2019 г.)

Ч
Е
Т
В
Ъ
Р
Т
И

К
Р
Ъ
Г

Н
А

О
Ц
Е
Н
К
А

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Вторият доклад за изпълнение оценява предприетите от българските власти мерки за изпълнение на препоръките, изложени в Доклада от четвъртия кръг за оценка на България (вж. параграф 2), който има за предмет „Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите“.
2. Докладът от четвъртия кръг за оценка на България беше приет на 67-ото пленарно заседание на GRECO (27 март 2015 г.) и публикуван на 13 май 2015 г. след разрешение от страна на България ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 7E](#)).
3. Докладът за изпълнението беше приет от GRECO на нейното 77-о пленарно заседание (23 юни 2017 г.) и публикуван на 25 юли 2017 г. след разрешение от страна на България ([GrecoRC4\(2017\)9](#)). Съгласно изискванията на Процедурните правила на GRECO българските власти предоставиха Ситуационен доклад за предприетите по-нататъшни мерки в изпълнение на препоръките. Този доклад беше получен на 17 юли 2019 и служи, заедно с информацията, подадена впоследствие, като основа за Втория доклад за изпълнението.
4. GRECO избра Албания (по отношение на парламента) и Ирландия (по отношение на съдебните институции) да определят докладчици относно процедурата по изпълнението. Определените докладчици са г-жа Сузана ФРАШЕРИ от страна на Албания и г-н Джон ГАРИ от страна на Ирландия. При изготвянето на Доклада за изпълнение докладчиците бяха подпомогнати от Секретариата на GRECO.

II. АНАЛИЗ

5. Припомняме, че в своя Доклад за оценка GRECO отправи 19 препоръки към България. В Доклада за изпълнението GRECO заключи, че препоръки i, ii, vii, viii, x, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xviii и xix са изпълнени задоволително, препоръки iii, iv, v, vi, xi и xvii са частично изпълнени, а препоръка ix не е изпълнена. Изпълнението на седемте висящи препоръки е разгледано по-долу.

Предотвратяване на корупцията по отношение на народните представители

Препоръки iii и iv.

6. GRECO препоръчва:

- i) да се извърши независима оценка на ефективността на системата за разкриване и установяване на конфликт на интереси, на въздействието ѝ върху предотвратяването и разкриването на корупция сред лицата, заемащи публична длъжност, които в най-голяма степен са изложени на такъв, включително народните представители, и да се предприемат подходящи коригиращи действия (например отстраняване на противоречията в регулаторната рамка, преразглеждане на мандатите на отговорните надзорни органи, снабдяването им със съизмерими ресурси и др.); и ii) да се гарантира, че частните интереси на народните представители – независимо дали са декларирани периодично или *ad hoc* – са предмет на съществени и редовни проверки от независим надзорен орган в разумен времеви период, и че е изградено ефективно сътрудничество между властите, контролиращи спазването на правилата за конфликт на интереси и оповестяването на доходи от страна на народните представители (препоръка iii).

- *да се извърши независима оценка на въздействието на системата за оповестяване и проверка на доходите върху предотвратяването и откриването на корупция сред лицата, заемащи публична длъжност, които в най-голяма степен са изложени на това, включително народните представители, и да се предприемат подходящи коригиращи действия (напр. ревизиране на мандата на надзорния орган, предоставяне на необходимите му ресурси или определяне, според нуждата, на друга институция, разполагаща с адекватни средства за тази цел); и ii) гарантиране, че декларираните доходи на народните представители са предмет на съществени периодични проверки от независим надзорен орган в разумен срок (препоръка iv).*
- 7. GRECO припомня, че препоръки iii и iv се смятат за частично изпълнени съгласно Доклада за изпълнението; бяха извършени оценка на рамката за предотвратяване на конфликт на интереси и проверка на декларациите за имущество; в проекта на Закона за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество беше предвидено създаването на независима агенция за надзор на проверката на декларации за имущество, оценка на конфликт на интереси и незаконно придобитото имущество. Тогава обаче този закон не беше приет.
- 8. Българските власти сега докладват, че Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (наричан по-нататък „Закон за борба с корупцията“) е приет от Народното събрание на 12 януари 2018 г. и влиза в сила на 23 януари 2018 г. Както е предвидено в този закон, създаден е единен антикорупционен орган – Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (наричана по-нататък „Комисията“), съчетаваща функции за проверка на декларации за имущество и установяване на конфликт на интереси и незаконно придобитото имущество на държавни служители на високо равнище, включително депутати. Властите поясняват, че новата Комисия е приемник на няколко предходни антикорупционни органи в България. Глава 3 от Закона за борба с корупцията урежда, *inter alia*, сътрудничеството между Комисията и други компетентни власти.
- 9. Според властите една от целите на новия Закон за борба с корупцията е да подобри предотвратяването на конфликт на интереси сред висшите държавни служители, включително народните представители. Глава осма, раздел IV от закона, озаглавена „Ограничения след освобождаване от висша публична длъжност“, предвижда конфликтът на интереси да бъде установен и санкциониран по една процедура и от един орган – Комисията, което позволява решението на Комисията да се обжалва в съда. Освен това, съгласно Закона за борба с корупцията, всички декларации за имущество и интереси на висшите държавни служители, подадени по време на мандата им, както и една година след напускането на длъжността, се проверяват от Комисията, която има правомощия да проследява произхода на средствата, достъп до банкова и осигурителна информация, да проучва придобиването на декларираното имущество и доходите, да разследва случаи на възможно незаконно обогатяване и да проверява имущественото състояние на висшите държавни служители, включително на народните представители.
- 10. GRECO приветства приемането на новия Закон за борба с корупцията и създаването на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Групата насърчава българските власти да осигурят ефективно прилагане на това ново законодателство и ефективно

функциониране на Комисията чрез извършване на съществени и редовни проверки в разумен срок.

11. С оглед на гореизложеното GRECO заключава, че препоръки iii и iv са изпълнени задоволително.

Предотвратяване на корупцията по отношение на съдиите

Препоръка v.

12. *GRECO препоръчва, с оглед подпомагане утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет и засилване на неговата роля на гарант на независимостта на съдиите, решенията за назначаване на съдиите, тяхното кариерно развитие, атестация и дисциплинарна отговорност да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са съдии, избрани от техните колеги.*
13. GRECO припомня, че препоръка v се смята за частично изпълнена според Доклада за изпълнението, тъй като в рамките на Съдебния съвет е създадена съдийска колегия и шест от членовете ѝ са избрани пряко от своите колеги. Това значи, че броят на съдиите, избрани от техните колеги, все още е по-малък от половината от общия брой на членовете на съдийската колегия и че има риск от неправомерно влияние отвън на съдебната система. Делът на избраните от Народното събрание членове на съдийската колегия остава висок, което създава риск от политизиране на решенията, свързани с кариерата на съдиите, и от възможно неправомерно влияние на Народното събрание върху кариерата на съдиите.
14. Властите отново заявяват, че структурата, организацията и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС), включително неговото разделяне на колегии от съдии и прокурори, са регулирани от измененията на Конституцията, приети на 16 декември 2015 г. По-специално член 130а, ал.3 от Конституцията предвижда, че съдийската колегия на ВСС се състои от 14 членове, включително председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, като шестима членове се избират пряко от съдиите и шестима членове се избират от Народното събрание. Тази конституционна разпоредба се възпроизвежда в член 30, ал. 3 от Закона за съдебната власт.
15. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. Тъй като не са предприети или предвидени законодателни или практически мерки от властите за по-нататъшно изпълнение на тази препоръка, GRECO поддържа становището си, че поради сегашния състав на Висшия съдебен съвет ситуацията остава същата, каквато е била по време на приемането на Доклада за изпълнението.
16. GRECO заключава, че препоръка v остава частично изпълнена.

Препоръка vi.

17. *GRECO препоръчва независимостта на съдиите да бъде допълнително засилена чрез: i) значително намаляване на установения петгодишен срок за придобиване на статут на несменяемост на съдиите; и ii) въвеждане на отделна методика за строга и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността на съдиите за целите на придобиване на статут на несменяемост.*
18. GRECO припомня, че според Доклада за изпълнението е изпълнена само втората част от тази препоръка, докато властите не са предприели действия за

изпълнение на изискването за значително намаляване на петгодишния срок, установен за съдии, за придобиване на статут на несменяемост.

19. Властите подчертават, че петгодишният срок за съдиите за придобиване на статут на несменяемост е определен в член 129 от Конституцията и в Закона за съдебната власт. Властите смятат, че петгодишният период за атестация има мотивиращ ефект върху магистратите да покажат своите професионални и морални качества за по-дълъг период.
20. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. В това отношение GRECO припомня, че принципът на несменяемост има за цел да предпази съдиите от евентуална неправомерна намеса в тяхната работа и във вземането на решения. Следователно дългосрочният изпитателен период може да увеличи риска съдиите да станат податливи на натиск, напр. да решават делата по определен начин. GRECO остава на мнение, че такъв период не трябва да е по-дълъг от необходимия за оценка на годността на съдията за длъжността, както е посочено в Доклада за оценка
21. GRECO заключва, че препоръка vi остава частично изпълнена.

Препоръка ix.

22. *GRECO препоръчва прилагането на допълнително възнаграждение в рамките на съдебната система да бъде предмет на ясни, обективни и прозрачни критерии.*
23. GRECO припомня, че съгласно Доклада за изпълнението тази препоръка не е изпълнена, тъй като практиката на председателите на съдилища да присъждат бонуси на съдиите в края на годината и твърденията, че това е било използвано за осигуряване на лоялност в съдилищата, не са били надлежно разгледани. GRECO отбелязва, че правилата, приложими за определяне и изплащане на допълнително възнаграждение, посочени от властите, са били известни още преди приемането на Доклада за оценка и не се смятат за достатъчни за изпълнение на препоръката, която се отнася до прилагането на практика.
24. Властите сега докладват, че на 22 ноември 2018 г. Висшият съдебен съвет е приел нови Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения, които установяват, че допълнително възнаграждение може да се изплаща: (i) за резултати, постигнати през съответната година; (ii) за резултати, постигнати по конкретни задачи; и (iii) въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт. Освен това правилата постановяват, че размерът на допълнително възнаграждение за постигнатите през годината резултати за магистрати, инспектори към ВСС, съдебни и прокурорски помощници и съдебни служители се определя от техния административен ръководител, като се взема предвид приносът им към резултатите, отчетени от съответния съдебен орган през годината. Член 9, параграф 2 от Правилата посочва следните критерии за определяне размера на допълнителното възнаграждение, което трябва да се изплати:
 - индивидуален принос на съответното лице към поставената задача, като се отчита значението на задачата за цялостното изпълнение на съответния съдебен орган;
 - инициативност и новаторство;
 - значителни резултати от участието в работни групи по приоритетни въпроси;
 - действия при рискови и извънредни обстоятелства.

25. В допълнение член 233, ал. 6 от Закона за съдебната власт беше изменен през м.ноември 2017 г. (в сила от 1 януари 2018 г.), за да постанови, че, въз основа на степента на натовареност на съответния съдебен орган, ВСС определя допълнително възнаграждение на съдии, прокурори и следователи. Преди изплащането на допълнителни възнаграждения ръководителите на съответните съдебни органи трябва да информират ВСС.
26. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения предвиждат критерии за ситуации, които могат да са основание за допълнително възнаграждение. Това е стъпка в правилната посока, ако трябва да се поддържа такава система. Също така е важно, че трябва да се уведоми Съдебният съвет, преди да бъдат изплатени тези възнаграждения. Критериите обаче са по-скоро общи и не дават ясни насоки в такива ситуации на практика. Системата за прилагане на допълнително възнаграждение изглежда все още позволява решения по собствена преценка и риск от неправомерно влияние.
27. GRECO заключава, че препоръка ix е частично изпълнена.

Препоръка xi.

28. *GRECO препоръчва i) да бъде засилен компонентът на задължителното първоначално обучение, предвидено за младши съдии и съдии при първоначално назначаване, отнасящ се до почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупция; и ii) професионалното текущо обучение на действащите съдии по отношение на почтеността, конфликта на интереси и предотвратяване на корупцията в съдебната власт да бъде приоритет и съответно финансирано, и на всички съдии да се предоставят насоки и консултации по съдебна етика.*
29. GRECO припомня, че тази препоръка е частично изпълнена съгласно Доклада за изпълнението; въведено е задължително онлайн обучение по етика и е осигурено финансиране; обучението по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупцията обаче изисква по-нататъшни постоянни усилия. Не е предоставена информация от властите относно наличието на напътствия и консултации по съдебна етика за всички съдии.
30. Властите сега докладват, че обучението по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупцията за съдии на всички равнища на съдебната власт е заложено като стратегически приоритет на Националния институт на правосъдието (НИП) за периода 2017–2019 г. Така през 2018 г. и 2019 г. в програмата за обучение на кандидати за младши съдии бяха включени нови теми за почтеността в съдебната система и предотвратяването на конфликт на интереси. Кандидатите за съдии бяха обучени също по въпросите за етичните дилеми и механизмите за докладване за предотвратяване на корупцията чрез курс за обучение, съставен от присъствен и дистанционен компонент.
31. Според властите НИП продължава да предлага целенасочени обучения, фокусирани върху предотвратяване на корупцията, като част от програмата за вътрешно обучение на магистрати. Етичните въпроси бяха интегрирани и в програми за обучение по наказателно, гражданско и административно правосъдие, предоставяно на съдиите. Като пример властите посочват, че от юни 2017 г. до май 2019 г. НИП организира 49 обучения, включващи темата за предотвратяване на корупцията, за общо 850 съдии. Освен това 102 ръководители на апелативни, окръжни и районни съдилища бяха обучени по

темата за етичните дилеми, свързани с процеса на вземане на решения, управлението на човешките ресурси, отчетността и финансовия контрол.

32. В допълнение властите съобщават, че през май 2019 г. НИП е започнал превод и адаптиране на инструментите за електронно обучение, разработени от Световната мрежа за съдебен интегритет по инициатива на Службата на ООН по наркотиците и престъпността – UNODC, за да бъдат достъпни за българските магистрати. Във Виртуалната читалня на НИП е предоставено помагалото за етичните комисии, разработено от ВСС. Освен това през март и април 2019 г. НИП организира две срещи с председатели на 52 съдилища, където представи инициатива за провеждане на дискусии по етични въпроси в рамките на обучението по Регионалната програма за обучение на съдилищата и прокуратурите. Основна цел на тези срещи беше разясняването на необходимостта от насоки и консултации по съдебна етика.
33. Властите докладват също така, че НИП интегрира темата за съдебната етика като задължителен компонент в обучението на магистратите-наставници. Така, на 12 септември 2017 г. съдийската колегия на ВСС прие Правила за дейността на съдиите-наставници, които предвиждат, че съдиите-наставници трябва да подкрепят младшите съдии при прилагането на Кодекса за етично поведение и младшите съдии следва да се консултират със съдиите-наставници по практически въпроси, свързани с техните дейности, включително етиката. И накрая, като част от своя годишен план за действие за 2019 г., НИП подготвя анализ на практиката на Върховния административен съд относно дисциплинарната отговорност на магистратите за нарушения на Кодекса за етично поведение на българските магистрати.
34. GRECO взема под внимание подробната информация, предоставена от властите, и приветства засиленото първоначално и текущо обучение по етика, предоставяно на съдиите в периода 2017–2019 г. GRECO отбелязва също така със задоволство, че насоки и инструменти за консултиране са на разположение на съдиите.
35. GRECO заключава, че препоръка xi е изпълнена задоволително.

Предотвратяване на корупцията по отношение на прокурорите

Препоръка xvii.

36. *GRECO препоръчва да бъде засилен компонентът на задължителното първоначално обучение, предвидено за младши прокурори и прокурори при първоначално назначаване, отнасящ се до почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупция, и да се предоставят на всички прокурори насоки и консултиране относно съдебната етика.*
37. Припомняме, че тази препоръка беше частично изпълнена съгласно Доклада за изпълнението: въведено е задължително онлайн обучение по етика и е осигурено финансиране, но обучението по етика и почтеност на младшите прокурори изискваше по-нататъшни постоянни усилия и не беше предоставена информация от властите по отношение на наличието на насоки и съвети по съдебна етика за всички прокурори.
38. Властите сега докладват, че обучението по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупцията е стратегически приоритет на НИП, включително във връзка с обучението на прокурорите от всички равнища на прокуратурата. Курсът на обучение „Етични предизвикателства в бъдещата работа на кандидатите за младши магистрати“ беше в основата на

обучителната програма за 2018–2019 г. и за кандидатите за младши прокурори. Текущото обучение за магистрати по темата за предотвратяване на корупцията се предоставя на прокурорите като част от обученията по наказателно, гражданско и административно правосъдие. Например, в периода юни 2017 г. – май 2019 г. НИП организира 49 обучения, имащи за предмет предотвратяването на корупцията, с участие на 531 прокурори. В областта на административното правосъдие НИП проведе 49 обучения с участието на 137 прокурори.

39. Инструментите за дистанционно обучение, които се превеждат и адаптират от НИП от май 2019 г., също се използват за обучение на прокурори и следователи. В допълнение, помагалото за работа на етичните комисии, изработено от ВСС, е достъпно и за прокурорите във Виртуалната читалня на НИП. Освен това, в рамките на две регионални срещи, проведени на 26 март и 8 април 2019 г. с ръководители на прокуратури, НИП представи инициатива за провеждане на дискусии по етични въпроси в рамките на Регионалната програма за обучение на съдилищата и прокуратурите. Очаква се ръководителите на прокуратурата да консултират подчинените прокурори във връзка с упражняването на техните функции, включително по въпроси на етиката и деонтологията.
40. НИП интегрира темата за съдебната етика като задължителен компонент в обучението на магистратите-наставници. На 26 юли 2017 г. прокурорската колегия на ВСС прие Правила за дейността на прокурорите и следователите наставници, които предвиждат, че прокурорите-наставници следва да подкрепят младшите прокурори при прилагането на Кодекса за етично поведение и че младшите прокурори следва да се консултират с прокурорите-наставници по практически въпроси, свързани с техните дейности.
41. GRECO взема под внимание предоставената от властите информация, която е подобна на мерките, предприети по отношение на съдиите, и приветства засиленото обучение по етика, предоставено на прокурорите. GRECO отбелязва със задоволство и насърчаването на консултациите и подкрепата на младшите прокурори. Накрая, очаква се резултатите от анализа на практиката на Върховния административен съд относно дисциплинарната отговорност, споменат по отношение на съдиите, също да са относими към прокурорите.
42. GRECO заключава, че препоръка xvii е изпълнена задоволително.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

43. **С оглед на заключенията, съдържащи се в Доклада за България за изпълнение на препоръките от четвъртия кръг и предвид гореизложеното, GRECO стига до заключението, че България е изпълнила задоволително или се е справила по задоволителен начин с общо шестнадесет от деветнадесетте препоръки, съдържащи се в Доклада за оценка на България от четвъртия кръг. Останалите три препоръки са частично изпълнени.**
44. По-конкретно препоръки i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xvii, xviii и xix са изпълнени задоволително, препоръки v, vi и ix са частично изпълнени.
45. По отношение на народните представители, в рамките на Народното събрание е създаден Обществен съвет, съставен от представители на гражданското общество, за да се улесни обществената консултация, а графикът за разглеждане на законопроектите е удължен, така че да се даде повече време

на заинтересованите страни да участват в разглеждане на законопроектите в парламентарните комисии. Освен това е въведена процедура за борба с нарушенията на етичните правила от страна на народните представители, като парламентарната комисия може да налага санкции в случай на нарушения. В допълнение са извършени независим преглед на предотвратяването на конфликта на интереси и проверките на декларациите за имуществото на депутатите и е приет Законът за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, последван от създаването на Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.

46. Що се отнася до съдиите и прокурорите, България е предприела редица стъпки за изпълнение на препоръките на GRECO. По-специално, в структурата на Висшия съдебен съвет (ВСС) са създадени съдийска колегия и прокурорска колегия, за да се избегне влиянието на едната професия върху решенията, свързани с кариерата по отношение на другата. Приети са допълнителни правила за проверка на почтеността на съдиите и прокурорите, включително чрез редовни декларации за имущество. Принципът на случайно разпределение на делата е въведен по отношение както на съдиите, така и на прокурорите. Предприети са стъпки за засилване както на първоначалното, така и на текущото обучение на съдиите и прокурорите по въпроси на корупцията. Направена е оценка на ефективността на надзора и прилагането на стандартите за почтеност на съдебната власт и на Инспектората на ВСС са дадени допълнителни правомощия за проверки на декларации за имущество на съдии и прокурори и декларации за конфликт на интереси; съдийската и прокурорската колегии могат да образуват дисциплинарни производства. Някои от безпокойствата на GRECO обаче не са цялостно разгледани. Броят на членовете на ВСС в съдийската колегия, избрани от Народното събрание, все още е равен на този на съдиите, избрани от техни колеги, което оставя риск от неправомерно политическо влияние върху кариерата на съдиите. Освен това, петгодишният срок за придобиване на статут на несменяемост от съдиите все още не е намален. И накрая, прилагането на допълнителното възнаграждение за съдиите изглежда остава предмет на решения по собствена преценка и риск от неправомерно влияние.
47. Приемането на настоящия Втори доклад за изпълнението прекратява по отношение на България процедурата за докладване на изпълнението на препоръките от Четвъртия кръг. Все пак, ако желаят, българските власти могат да информират GRECO за по-нататъшно развитие по отношение на изпълнението на препоръки v, vi и ix.
48. В заключение, GRECO поздравява България за постигнатия напредък в изпълнението на препоръките и приканва властите на България да разрешат възможно най-скоро публикуването на доклада, да го преведат на националния език и да публикуват превода.