



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

27 март 2015 г.

Greco Eval IV Rep (2014) 7E

ЧЕТВЪРТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

Превенция на корупцията по отношение на
народни представители, съдии и прокурори

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА БЪЛГАРИЯ

Приет от GRECO по време на 67-та ѝ пленарна сесия
(Страсбург, 23-27 март 2015 г.)

Ч
Е
Т
В
Ъ
Р
Т
И

К
Р
Ъ
Г

Н
А

О
Ц
Е
Н
К
А

Съдържание

РЕЗЮМЕ	4
I УВОД И МЕТОДИКА	6
III. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ ЧЛЕНОВЕ НА ПАРЛАМЕНТА	11
ПРЕГЛЕД НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА СИСТЕМА	11
<i>Подаръци</i>	<i>24</i>
<i>Злоупотреба с конфиденциална информация.....</i>	<i>25</i>
<i>Злоупотреба с публични ресурси</i>	<i>25</i>
ОБЯВЯВАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ДОХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И УЧАСТИЯ	25
НАДЗОР И ПРИЛАГАНЕ.....	26
<i>НАДЗОР ВЪРХУ ДЕКЛАРАЦИИТЕ ЗА ИМУЩЕСТВО, ДОХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИНТЕРЕСИ.....</i>	<i>31</i>
IV. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЪДИИ.....	37
ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	37
<i>Органи за самоуправление на съдебната власт</i>	<i>38</i>
НАЗНАЧАВАНЕ, ПРОФЕСИОНАЛНО РАЗВИТИЕ И УСЛОВИЯ ЗА ДЪЛЖНОСТТА	40
<i>Съдебни заседатели.....</i>	<i>47</i>
УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛА И СЪДЕБНА ПРОЦЕДУРА.....	47
ЕТИЧНИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА НА ПОВЕДЕНИЕ.....	49
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ	50
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ ДЕЙНОСТИ	51
<i>Несъвместимости, допълнителни дейности, финансови интереси и ограничения след напускане</i>	<i>51</i>
<i>Отвод и оттегляне</i>	<i>53</i>
<i>Подаръци</i>	<i>53</i>
<i>Контакти с трети страни и поверителна информация</i>	<i>54</i>
ДЕКЛАРАЦИИ ЗА ИМУЩЕСТВО, ДОХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИНТЕРЕСИ;	54
НАДЗОР И ПРАВОПРИЛАГАНЕ.....	54
<i>Етични принципи и правила на поведение</i>	<i>54</i>
<i>Конфликт на интереси и допълнителна заетост и дейности</i>	<i>57</i>
<i>Декларации за имущество, доходи, задължения и интереси</i>	<i>58</i>
<i>Имунитет.....</i>	<i>59</i>
СЪВЕТИ, ОБУЧЕНИЕ И ОСВЕДОМЕНОСТ	59
V. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОКУРОРИТЕ ..	62
ПРЕГЛЕД НА ПРОКУРАТУРАТА	62
ОРГАНИ НА САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ПРОКУРАТУРАТА	63
НАЗНАЧАВАНЕ, ПРОФЕСИОНАЛНО РАЗВИТИЕ И УСЛОВИЯ ЗА ДЪЛЖНОСТТА.....	64
УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛА И ПРОЦЕДУРА.....	66
ЕТИЧНИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА НА ПОВЕДЕНИЕ.....	67
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ	68
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ ДЕЙНОСТИ	68
<i>Несъвместимости, допълнителни дейности, финансовите интереси и ограничения след напускане</i>	<i>69</i>
<i>Подаръци</i>	<i>69</i>
<i>Контакти с трети страни и поверителна информация</i>	<i>70</i>
ДЕКЛАРИРАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ДОХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИНТЕРЕСИ;	70
НАДЗОР И ПРАВОПРИЛАГАНЕ.....	71
<i>Етични принципи и правила на поведение</i>	<i>71</i>
<i>Конфликт на интереси и допълнителна заетост и дейности</i>	<i>72</i>
<i>Декларации за имущество, доходи, задължения и интереси</i>	<i>73</i>
<i>Имунитет.....</i>	<i>74</i>
СЪВЕТИ, ОБУЧЕНИЕ И ОСВЕДОМЕНОСТ	74

VI. ПРЕПОРЪКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ	74
--	-----------

РЕЗЮМЕ

1. Предотвратяването и борбата с корупцията са дългогодишни приоритети в България. През последното десетилетие са инвестирани значителни ресурси в изграждането на интегритет, улесняване на прозрачността и засилване на отчетността на публичните институции, включително и по-специално на законодателната и съдебната власт. Доказаните резултати в борбата с корупцията са все още малко и неотличими и все още предстоят да бъдат постигнати значителни постижения. Борбата с онова, което се смята за системен проблем в публичния и частния сектор, по един последователен, задълбочен и осезаемо ефективен начин, остава многогодишно предизвикателство. През този период, нивата на общественото мнение за корупцията са относително стабилни, като се наблюдава известно подобрене след присъединяването на страната към ЕС през 2007.

2. България има като цяло сравнително добра законодателна рамка и много институции и инструменти, които да възпрат корупция по отношение на трите разглеждани професионални групи. Те включват по-специално системите за оповестяване на лични интереси и активи, които са считани за двата основни елемента на политиката за борба с корупцията в страната. С оглед на казаното, правната рамка е сложна и е подлагана на редовни и често непредвидими промени, а съществуващият регламент, в някои случаи, показва тенденция да се разчита на вторичното законодателство, което не винаги съответства на принципите и целите, преследвани от първичното право. Също така, изобилието от инструменти за докладване и надзорни органи не успяват да доведат до желания кумулативен ефект или постигане на качествени промени в усилията за превенция на корупцията. По този начин, високата степен на фрагментация и самоограничение на съответните надзорни органи, както и предполагаемата им податливост към злоупотреба с влияние, означава, че не може да се формира цялостна визия за корупционните рискове и слабите места в съответните сектори или да се създаде и запази необходимото междуинституционално сътрудничество.

3. Преди всичко, повечето от органите са неефективни, отказвайки се от правото си да извършват съществени проверки. Контролът, ако изобщо се извършва, е повърхностен и неговата роля е ограничена главно до подаването на декларации за частни интереси, несъвместимост и имущество на членове на парламента, съдии или прокурори в публичното пространство. При отсъствието на каквито и да било обстойни проверки и забележими резултати в разкриването и наказването на нарушения при конфликт на интереси и правилата за оповестяване на имотното състояние на членове на парламента, съдии и прокурори, прозрачността се възприема като привидна и следователно не е в състояние да укрепи общественото доверие в трите институции, като съдиите са най-уязвими по отношение на общественото недоверие. Поради тези причини, извършвайки независими оценки на ефективността на разкриването и установяването на конфликт на интереси и разкриването и проверката на имущество, и влиянието, което те оказват върху превенцията и разкриването на корупцията сред членове на парламента, съдии и прокурори, както и предприемането на необходимите коригиращи действия, е от основно значение. Препоръчва се също така, личните интереси на членове на

парламента, съдии и прокурори - независимо от това дали те са редовно или ad hoc декларирани - да бъдат обект на независими и редовни проверки и съответните професионални категории да подлежат на интензивно обучение по интегритет, конфликт на интереси и мерки за предотвратяване на корупцията.

4. Що се отнася до спорните въпроси, които са специфични за всяка една от трите професионални категории, е необходимо по-нататъшно повишаване на прозрачността и всеобхватността на законотворческия процес в рамките на законодателната власт, като се гарантира ефективното практическо прилагане на разпоредбите на Правилника за дейността, регулиращ взаимодействието между Общото събрание и гражданското общество, бизнеса и нетърговски субекти и гражданите, както и въвеждането на адекватни срокове за разглеждане на законодателните актове в рамките на Общото събрание, така че да се гарантира пълноценното и ефективно ангажиране на всички заинтересовани страни. Освен това, въпреки че включеният за първи път през 2014 г. раздел с етични норми за поведение в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание е похвално действие, рамката за прилагане трябва да бъде доказана и съответният орган за надзор трябва да продължава да доказва своята ефективност в преследването на неетични практики. Дългогодишното наследство на недоверие към политиките изисква импулсът, даден с приемането на Правилника за дейността през 2014 г., да бъде оптимизиран и да бъде подобро мнение за законодателя. Членовете на парламента трябва не само да предоставят ясно послание за очакванията, но и да укрепят етичното си поведение на практика, включително чрез задълбочаване на тяхната информираност по парламентарна етика.

5. По отношение на съдебната система, нейната уязвимост към неправомерна политическа намеса остава от съществено значение поради процесите на вземане на решения във Висшия съдебен съвет, който е ключова съдебна самоуправляваща се структура, която отговаря за подбора, назначаването, повишаването, обучението и налагането на вътрешни дисциплинарни мерки срещу съдии и прокурори. Предвид това, че прокуратурата е част от съдебната власт, нейното членство в структурите на Съвета, отговарящ за решенията за кариерното израстване на съдиите, позволява да бъде упражняван неправомерен натиск и от една и от друга страна на съдебната власт. Такава възможност трябва да бъде отстранена. Въпреки, че почтеността, съгласно Кодекса за етично поведение на българските магистрати, е критерий за назначаване и издигане в кариерата на съдиите и прокурорите, законът не изисква това да бъде взето предвид при назначаването или по време на периодичните проверки за ефективност и атестацията за придобиване на статут на несменяемост. Доколкото ефективността на прилагането на стандартите за интегритет в рамките на съдебната система е поставена под въпрос, от особено значение е нейните силни и слаби страни и нейното въздействие върху превенцията на корупция в съдебната власт да бъдат анализирани и констатирани. Освен това, прилагането на принципа за случайно разпределение на случаите в съдилищата и прокуратурите трябва да се гарантира на практика и да подлежи на по-строг контрол, с надлежно отчитане на справедливото и равномерно работно натоварване. Докато мотивирането за постигане на изключителна производителност чрез стимули, включително парични

бонуси, е утвърдена практика, трябва да се прилагат ясни, обективни и прозрачни критерии за тяхното прилагане.

6. В заключение, необходими са непрекъснати реформи за укрепване на съществуващата правна рамка, засилване на правомощията, независимостта и ефективността на надзорните институции, като не по-малко важно е, да се преодолее разпокъсаността и да се внуши по-голямо чувство за отговорност и мотивация. Насърчаване на такъв последователен и систематичен подход за превенция на корупцията е от съществено значение, за да бъдат гарантирани осезаеми резултати и устойчиво прилагане. В тази връзка, политическата воля все още предстои да се съобрази с обществения консенсус.

I УВОД И МЕТОДИКА

7. България се присъединява към GRECO през 1999 г. След присъединяването си, България е обект на Първи (септември 2001 г.), Втори (декември 2004 г.) и Трети (октомври 2009 г.) кръг за оценка на GRECO. Съответните доклади за изпълнение, както и на последващите доклади за съответствие са на разположение на интернет страницата на GRECO (www.coe.int/greco).

8. Текущият четвърти кръг за оценка на GRECO, стартирал на 1 януари 2012 г., се занимава с "Предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори". С избора на тази тема, GRECO внася нововъведение и подчертава мултидисциплинарния характер на нейната компетентност. В същото време, тази тема има ясни връзки с предишната работа на GRECO, особено по отношение на Първи кръг на оценяване, която поставя акцент върху независимостта на съдебната власт, Втори кръг на оценяване, в който се разглежда, по-специално, публичната администрация, както и с Трети кръг на оценяване, който се фокусира върху предотвратяването на корупцията в контекста на политическото финансиране.

9. В четвърти кръг на оценяване, същите приоритетни въпроси са разгледани по отношение на всички разглеждани лица / длъжности, а именно:

- етични принципи, правила за поведение и конфликт на интереси;
- забрана или ограничение на определени дейности;
- деклариране на имуществото, доходите, задълженията и интересите;
- въвеждане на приложимите правила;
- осведоменост.

10. По отношение на парламентарните асамблеи, оценката се фокусира върху членовете на националните парламенти, включително всички камари на парламента и независимо от това дали членовете на Парламента, се назначават или избират. По отношение на съдебната система и другите участници в досъдебната и съдебната фаза, оценяването се фокусира върху прокурорите и съдиите, професионалните

магистрати и съдебните заседатели, независимо от вида на съда, в който заседават, които са обект на националните закони и подзаконовы разпоредби.

11. При подготовката на настоящия доклад, GRECO използва отговорите на България на въпросника за оценка (Greco Eval IV (2014) 9E), както и други данни, включително информация, получена от гражданското общество. В допълнение, екипът за оценка от страна на GRECO (наричана по-нататък "ЕОГ"), проведе посещение на място в България в периода от 20 до 24 октомври 2014 г. ЕОГ се състои от г-жа Корнелия ГЕДИК, старши прокурор в прокуратурата на Хамбург (Германия), г-н Владимир ЛАФИТСКИ, заместник-директор на Института по законодателство и сравнителни науки към правителството на Руската федерация (Руска федерация), г-жа Сидони ДЕКАРТ, заместник-председател, Първоинстанционен съд - гр. Бобини (Франция), и г-н Дейвид Уодъл, пенсиониран като секретар на Ирландската комисия по стандартизация, секретар, Комисия по стандартите в публичните служби (Ирландия). ЕОГ беше подпомаган от г-жа Любов САМОХИНА от Секретариата на GRECO.

12. Посещението започна с размяна на мнения с министъра на правосъдието. ЕОГ интервюира членове на Народното събрание и на съдебната власт, включително и най-вече представители на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главната прокуратура, други съдии и прокурори, както и синдикални представители на съдиите (Съюз на съдиите в България, Българска съдийска асоциация и Асоциация на българските административни съдии) и прокурорите (Асоциацията на прокурорите в България). Също бяха проведени разговори с представители на Висшия съдебен съвет и спомагателните му органи, на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Сметната палата, Националната агенция за приходите и Националния институт на правосъдието. Освен това бяха организирани срещи с Асоциация "Прозрачност без граници", Институт "Отворено общество" - София, Фондация "Български институт за правни инициативи", Центъра за изследване на демокрацията, както и с представители на Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара и Конфедерацията на работодателите и индустриалците.

13. Основната цел на настоящия доклад е да оцени ефективността на мерките, приети от българските власти за предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори и да утвърди интегритета, както на облика им, така и в действителност. Докладът съдържа критичен анализ на ситуацията в държавата, отразяващ усилията, полагани от съответните участници и постигнатите резултати, идентифицира евентуалните недостатъци и отправя препоръки за по-нататъшно усъвършенстване. В съответствие с практиката на GRECO, препоръките са адресирани до компетентните органи на България, които са насочени към съответните институции/организации, отговорни за предприемането на необходимите действия. В рамките на 18 месеца след приемането на този доклад, България трябва да докладва за предприетите действия в отговор на съдържащите се в него препоръки.

II. КОНТЕКСТ

14. Предотвратяването и борбата с корупцията са дългогодишни приоритети в България. През последното десетилетие са инвестирани значителни ресурси в изграждането на интегритет, улесняващ прозрачността и засилване на отчетността в публичните институции. Доказаните резултати в борбата с корупцията са все още малко и разпокъсани и все още предстоят да бъдат постигнати значителни постижения. Борбата с това, което се смята за системен проблем в публичния и частния сектор, по един последователен, задълбочен и осезаемо ефективен начин, остава многогодишно предизвикателство. През този период, нивата на общественото мнение за корупцията са относително стабилни, като се наблюдава известно подобрене след присъединяването на страната към ЕС през 2007.

15. Не е изненадващо, че корупцията е и продължава да се разглежда като "сериозен проблем" в цялото общество: 97% от анкетираните през 2009 г. и 95% през 2011 г. (средно за ЕС: 78% и съответно 74%).¹ През 2013 г., 84% смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС: 76%) и 82% считат, че националните публични институции са корумпирани. Доминиращото мнение е свързано с полицията и митниците (67%), съдилищата (58%) и агенциите, които издават разрешителни за строеж (46%) и възлагат обществени поръчки (42%).² В сравнение с 2011 г., значително по-малък брой от анкетираните през 2013 г. смятат, че са били лично засегнати от корупцията (-24 процентни пункта, или 21% срещу 26% средно за ЕС).

16. Събеседниците по места изказват мнение, че съдебната система продължава да бъде една от най-малко надеждните институции и че нейната уязвимост от незаконно външно влияние и корупция се възприемат като емблематични.³ През 2013 г. само 7% от анкетираните посочват правосъдната система като институцията, на която биха се доверили за решаване на жалби по отношение на корупция.⁴ Твърденията за взимане на подкупи са подкрепени от проучвания, сочещи, например, че през 2011 г. един от всеки четирима граждани предлага пари, подарък или услуга на съдия, сравнено с един на всеки пет през 2010 г.⁵ Липсата на независимост и опити от страна на политически, бизнес и финансови групи за контрол при назначаването на висши съдии са посочвани многократно, като имащи дълбоко вкоренени практики на непотизъм, търговия с влияние и непредсказуемо вземане на решения.⁶ При посещението на ЕОГ, министърът на правосъдието споделя, че корупцията в съдебната система не е толкова въпрос на парични подкупи на съдии, а по-скоро на неправомерно влияние по отношение на кариерното

¹ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf

и

ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

² ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

³ Виж също например, www.bili-bq.org/cdir/bili-bq.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf, страници 94 и 96.

⁴ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁵ www.euractiv.com/europes-east/corruption-bulgaria-year-report-news-514996

⁶ Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г. и www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bulgaria/land-administration.aspx.

развитие, разпределение на свързаните с работата облаги, разпределението на делата и злоупотреби при дисциплинарите процедури.

17. Тясното обвързване между бизнеса и политиката е източник на безпокойство за 83% от анкетиранияте през 2013 г.⁷ и може да обясни подозренията за влияние, упражнявано от мощни икономически и политически интереси върху законодателната власт при изпълнението на нейната законотворческа функция (т.е. приемането на актове без подходяща обосновка и предварителна експертна и обществена дискусия).⁸ Посочва се също, че липсата на стратегическа законодателна политика подкопава автономията на парламента по отношение на изпълнителната власт: докладва се, че големият брой изменения и подзаконови нормативни актове, издадени от последния, рутинно се използват за укрепване на доминиращата роля на правителството и за увеличаване на неговата оперативна самостоятелност в жизненоважни области на политиката.⁹ Произтичащата от това нестабилност и непредсказуемост на нормативната уредба внушава несигурност, особено в бизнес средите.¹⁰ Освен това, парламентарните назначения на ключови публични длъжности, включително и в съдебната система и органите за борба с корупцията, често са опорочени от противоречия и завършват с оставки, включително и след намеса или реакции от страна на органите на ЕС в най-емблематичните случаи.¹¹

18. Правната рамка за борба с корупцията се състои от два основни акта - Закон от 2008 г. предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Закона от 2000 г. за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (уместността и ефективността на техните разпоредби по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори се разглеждат в следващите раздели на този доклад). Последните усилия за борба с корупцията са направени в съответствие с Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност от 2009 г. и плана за действие за 2011-2012 г., изготвен от Комисията по превенция и противодействие на корупцията, председателствана от министъра на вътрешните работи.¹² От 2010 г., отговорността за оценката на рисковете в рамките на публичните институции и подкрепата за предотвратяване на корупцията в рамките на трите власти по координиран начин чрез иновативни методи, е възложено на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет.¹³ При липса на каквито и да било явни резултати, налице е намерението за преразглеждане на мандата на Центъра в контекста на новата стратегия за борба с корупцията, която е в процес на подготовка.

⁷ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁸ Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г.

⁹ Средното съотношение на подзаконовите нормативни актове към законите е 12: 1, но има закони с 91 подзаконови нормативни актове. Вижте www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/bulgaria_2011, стр. 40.

¹⁰ www.novinite.com/articles/134999/Bulgarian+Business+Outraged+by+Govt+Corruption+-+Poll

¹¹ Виж www.inge-graessle.eu/view-aktuelles/items/439 и Корупция и антикорупция в България (2012 - 2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г.

¹² На 27 февруари 2015 г. Правителството одобри нови стратегически насоки и приоритети за предотвратяване и борба с корупцията.

¹³ borkor.government.bg/en/page/11

19. Като цяло, общественото доверие в специализираните антикорупционни органи и системата на наказателното правосъдие остава ниско и се засилва усещането за безнаказаност на извършителите на корупционни действия.¹⁴ През 2008 г. Националната агенция "Национална сигурност" получи правомощията да се бори с корупцията по високите етажи. Въпреки това, реструктурирането и персоналните промени в нея и Министерството на вътрешните работи, предприети през 2013 г. предизвикват обществен протест и изразяват съмнение относно политическата лоялност на служителите, отговарящи за борбата с корупцията и цялостната приемственост в тази област. През 2013 г. и 2014 г., към Върховната касационна прокуратура са създадени нови специализирани звена, които да разследват престъпления, извършени от магистрати и висши държавни служители, включително членове на парламента (звената също включват служители от Националната агенция "Национална сигурност"). Общото убеждение е, че преследването на корупцията не е ефективно: посочва се, че мерките са селективни, делата не се решават коректно, често са политически мотивирани и се предприемат само след като съответните лица са напуснали службата.¹⁵ През 2013 г. само 16% от анкетираните оценяват положително антикорупционните усилия (средно за ЕС: 23%) и само 9% поддържат мнението, че са предприети достатъчно действия, възпиращи корупционните практики. 12% са на мнение, че мерките за борба с корупцията се прилагат безпристрастно и без скрити мотиви, докато 82% смятат, че корупцията на високо равнище не се преследва в достатъчна степен.¹⁶

20. След присъединяването на България към Европейския съюз, Европейската комисия редовно докладва за усилията на държавата за предотвратяване и борба с корупцията и организираната престъпност, както и стремежът за реформиране на съдебната система чрез специален "механизъм за сътрудничество и проверка".

¹⁴ Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г.

¹⁵ Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г.

¹⁶ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

III. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Преглед на парламентарната система

21. България е парламентарна република с многопартийна система. Нейната Конституция датира от 1991 г. и последно е изменена през 2007 г. Еднокамарният парламент (*Народно събрание*) се състои от 240 члена, които се избират за срок от четири години, чрез общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Това е пропорционална система с кандидатски листи, регистрирани в многомандатни избирателните райони от (1) партии и коалиции и 2) независими комисии за номиниране на кандидати. Всички граждани над 18-годишна възраст, с изключение на тези, поставени под запрещение от съда и изтърпяващи наказание лишаване от свобода, имат право на глас, и всеки гражданин над 21-годишна възраст с право на глас, който не притежава двойно гражданство, може да участва в изборите.

22. Независимостта на парламента е гарантирана от Конституцията. Народното събрание е постоянно действащ орган, който има право да определя свой собствен бюджет и времето, през което не е в сесия. Народното събрание има законодателна власт и упражнява парламентарен контрол. Независимостта на народните представители, е осигурена чрез забраната на задължително обвързващ мандат, задължението да се действа в съответствие с Конституцията и законите в съответствие с тяхната съвест и убеждения, и чрез имунитет. Те представляват не само своите избиратели, а цялото население.

23. Мандатът на парламентарист се прекратява в случай на оставка, при влизане в сила на присъда за лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато такава санкция не е отложена, при неизбираемост или несъвместимост, или при смърт.¹⁷ При назначаване на министерски пост, парламентарният мандат не се прекратява, а се прекъсва.

24. Народното събрание се ръководи от Председател и трима заместници, които заедно с лидерите на осемте парламентарни фракции¹⁸, формират Съвета на президента. Народното събрание избира измежду членовете си постоянни и *временни* комисии и вътрешната си организация и поведението на работното място се урежда от Правилник за организацията и дейността. Новите правила са приети след последните избори от 5 октомври 2014 година. Те са влезли в сила на 25 ноември 2014 г., т.е. след посещението на ЕОГ.

¹⁷ Прекратяването на пълномощията изисква в първите два случая резолюция на Събранието, а в случай на неизбираемост / несъвместимост - решение на Конституционния съд.

¹⁸ Тези групи трябва да се състоят от най-малко 10 члена.

25. След последните избори, Народното събрание е съставено от следните политически партии: "ГЕРБ" (84), "БСП - лява България" (39), "Движение за права и свободи" (36), Реформаторски блок (23), Патриотичен фронт (18), "България без цензура" (14), "Атака" (11) и "Алтернатива за българското възраждане" (11). От тях, 49 са жени, включително Председателя, един заместник-председател и петима председатели на комисии.

Прозрачност на законодателния процес

26. Правото на законодателна инициатива принадлежи на всеки депутат и Съвета на министрите. Законопроектите, инициирани от последните трябва да се съгласуват с изискванията на Закона за нормативните актове от 1973 г. (ЗНА). Следва да се отбележи, че те трябва да бъдат изготвени при спазване на принципите на обосновка, стабилност, откритост и съгласуваност и преди да бъдат представени на Съвета, трябва да бъдат публикувани на официалната уеб страница на институцията (например, на тази на министерство), заедно с обосновката (доклада). На засегнатите от законопроекта страни трябва да бъдат предоставени най-малко 14 дни, за да представят предложения и изказвания. Правителствените законопроекти също могат да бъдат публикувани и да бъдат обсъждани на Портала за обществени консултации (www.strategy.bg/).

27. Законопроектите и мотивите към тях се представят на Председателя на Народното събрание и се вписват незабавно в публичния регистър на законопроектите (www.parliament.bg/bg/bills). В рамките на три дни те се разпространяват към постоянните комисии и се определя комисия за докладване. Диалогът с гражданското общество трябва да се поддържа от Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите, която следва да провежда обществени обсъждания по въпроси от голям обществен интерес и се предава към комисиите за докладване на заключенията от обществените дебати. Гражданските организации и движения, както и всеки гражданин, могат да изпратят писмени становища по законопроектите и е налице задължението те да бъдат публикувани на уеб страницата на съответната комисия за докладване и разпространена сред нейните членове. Освен това Комисията е длъжна да отговори на жалбите и предложенията, постъпили от тези неправителствени организации¹⁹, въпреки че не е предвиден конкретен формат, и да изготвят писмени отговори на жалби, които се предоставят в писмена форма на всеки гражданин, който не е анонимен, в съответствие с правилата на Административнопроцесуалния кодекс.²⁰ За законопроекти, внесени от народни представители, може да се потърси мнението на Министерския съвет или съответното министерство.²¹ В рамките на не повече от два месеца от датата на внасяне на законопроект се изготвя доклад за преглед на първото четене и се публикува на уеб страницата на Комисията за

¹⁹ Член 41 (5) от Правилника за дейността от 2014 г.

²⁰ Член 27 от вътрешния правилник на комисията

²¹ В срок от две седмици трябва да бъде даден отговор, след което докладът трябва да бъде разпространен сред членовете на комисията и да се публикува на нейната интернет страница.

докладване. Тя анализира очакваните последици, включително финансови, изпълнението на законопроекта и обобщава изразените становища, включително и тези на гражданските организации и движения, както и собствената позиция на комисията.

28. Като правило, законопроектите се разглеждат и се провеждат две гласувания, в отделни заседания.²² С оглед на второ гласуване, всички писмени предложения, внесени от народни представители, в съответствие със специалната процедура, трябва да бъдат публикувани на интернет страницата на Комисията за докладване заедно със собствен мотивиран доклад на комисията и текста на законопроекта. На този етап отново може да се потърси писменото становище на гражданските организации и движения.

29. Парламентарните сесии са открити. На заседанията на Народното събрание, по свое усмотрение, може да присъства всяко лице (съществуват специално определени места), в съответствие с правилата, определени от Председателя. Закрити заседания на парламента могат да се провеждат само ако касаят държавните интереси и класифицирани документи или ако Председателят на Народното събрание, една десета от неговите членове или Министерският съвет не поиска това. Резолуциите, приети на закрити заседания са публични. Законите и другите актове обикновено се приемат с мнозинство от гласовете на повече от половината от присъстващите депутати. Гласуването е явно, освен ако по искане на парламентарна група или не по-малко от една десета от своите членове, парламентът не реши друго. Резултатите от гласуването се обявяват незабавно. Съхраняват се пълни стенографски записи и се публикуват в рамките на 7 дни, на сайта на Народното събрание, заедно с текстовете на законопроектите, измененията, обяснителните доклади и разпечатките от компютъризираните резултати от гласуването. Изготвят се също и протоколи. Откритите заседания се предават на живо на интернет страницата на Народното събрание и, ако Народното събрание приеме решение в този смисъл, се предават на живо по националните радио и телевизия и по специалния парламентарен TV канал. Излъчванията на живо са задължителни за заседания, посветени на парламентарния контрол.

30. Заседанията на комисиите по принцип са открити и могат да бъдат предавани на живо на интернет страницата на Народното събрание²³, с изключение на тези, които се занимават със службите за сигурност, специално наблюдение и достъп до данни. Всяка комисия има кворум, ако присъстват повече от половината от нейните членовете и решенията се приемат с мнозинство от гласовете на присъстващите членове. Докладите от откритите заседания са публични и са достъпни на интернет страницата на Народното събрание. Изготвя се обобщен протокол от всяко заседание и се изброяват взетите решения. По отношение на заседанията на комисиите също

²² По време на първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в неговата цялост, по време на второто четене - глава по глава, раздел по раздел или текст по текст.

²³ Всички срещи на взаимодействието с граждански организации и движения на комисията следва да бъдат предавани на живо на интернет страницата на Народното събрание.

се пазят стенографски записи, които се публикуват онлайн в рамките на седем дни, освен ако заседанието не се провежда *при закрити врата* и се прилага специална процедура. Всяко лице, което е заинтересовано от въпроси, предмет на преразглеждане, може да присъства на заседанията на комисиите, ако бъде поканено от техните членове. Освен това, представители на синдикати, професионални, промишлени и организациите на гражданското общество могат, по своя собствена инициатива, да присъстват на заседанията, да изпращат писмените си становища и да участват в заседанията, ако съответстват на тяхната сфера на дейност. Заседанията на комисиите също са отворени за акредитирани и други журналисти, които имат достъп. Съществува изискване за всички, да се съобразяват с политиката за достъп на Народното събрание и всяка комисия, както и с правилата за защита на класифицираната информация и информацията, представляваща неприкосновеността на личния живот и добрата репутация на гражданите.

31. Процедурният правилник регламентира отношенията на членове на парламента с трети страни, включително лобисти, като забранява на членове на парламента да се съгласяват да упражняват задълженията си в полза на частните интереси на което и да е лице и да бъдат обвързани с финансова или друга зависимост в това отношение, ако това би могло да повлияе на упражняването на служебните им задължения. Членовете на парламента също трябва специално да декларират частни интереси при внасяне на законопроекти, да изказват мнения и гласуване, съгласно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (виж по-долу). Имената на консултантите, които участват в изготвянето, обсъждането и приемането на законопроектите и имената на всички участници, които присъстват на заседанията на комисиите, трябва да бъдат включени в регистъра.²⁴

32. Приетият закон се изпраща на Президента на Републиката, който подписва указ за обнародването му. Актът следва да бъде публикуван в Държавен вестник в срок от 15 дни след приемането му, като правило, той влиза в сила в срок от три дни след обнародването.

33. Като цяло, нормативната рамка, уреждаща законотворческия процес може да се окаже като силна и самият процес е до голяма степен прозрачен. През 2014 г. Правилникът за организацията и дейността въвежда подобрения в правилата от 2013 г., които са в сила в момента на посещението на място, които вече осигуряват откритост на заседанията и достъп до законопроектите в публичния регистър. Първоначално, различните изисквания за внасяне на проектозаконови трябва да са били съгласувани – като преди внасяне на законопроект от член на парламента, е

²⁴ Членове 29 (1) 140 (1), 141 (1) и 147 от 2014 Правилника за дейността

Регистърът се публикува, след посещението на място. Той се състои от три части: списък на нещата, които са предмет на сътрудничество на членовете на парламента (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/1), списък на сътрудниците към народни представители (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/2) и списък на консултантите към постоянни комитети (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/3).

трябвало да бъдат представени само очакваните последици (включително финансов ефект) от изпълнението на законопроекта²⁵, докато що се отнася до законопроектите, внасяни от Министерския съвет, те са били обект на изчерпателните изисквания на ЗНА.²⁶ Съгласно Правилника от 2014 г., докладващите комисии трябва да оценят всички законопроекти въз основа на критериите на ЗНА по време на първото четене и да отстранят всички несъответствия в рамките на седем дни. Направен е опит за намаляване на вероятността оригиналната философията на проектите на нормативните актове да бъде отклонена преди второто четене. Членовете на парламента са длъжни да представят предложенията за целите на второто четене само в писмена форма и в съответствие със специална процедура, която улеснява по-голямата прозрачност. Разглеждането и гласуването на предложения, в противоречие с принципите и обхвата на законопроекта на първо гласуване и на предложенията, които се отклоняват значително от тези, предложени от комисиите за докладване, е забранено. Освен това са положени всички усилия за регулиране - за първи път - на отношенията на членовете на парламента с трети страни и е създаден публичен регистър, в който се вписват ангажираните външни сътрудници. Независимо от тези положителни аспекти, съществува възможност за засилване на процеса на прозрачност, включеност и качеството на процеса в няколко области.

34. Възможности за широко обществено участие в законотворческия процес и съставяне на комисия за взаимодействие с гражданското общество са отличителните характеристики на двата Правилника от 2013 г. и 2014 г. Въпреки това, "чуваемостта" на външните гласове от Събранието, както се твърди, остава ниска (по-малко от 10%, според някои оценки). Събеседниците на ЕОГ претендираха за активно присъствие на различни заседания, но настояваха, че това има незначителен ефект, тъй както повечето от техните предложения са или пренебрегвани или оставени без обяснение, което поражда съмнения за значително лобистко влияние, неизявени конфликт на интереси и корупция сред членове на парламента. Също така се твърди, че изискването за комисията за взаимодействие с граждански организации, да отговаря на жалби и предложения, подадени от гражданското общество не се прилага на практика, докато всяка от другите постоянни комисии има различни договорености за взаимодействие с гражданското общество²⁷ и тези други комисии посочват, че не са успели да предоставят обратна

²⁵ Член 72 (2) от Правилника за дейността от 2013 г.

²⁶ Съгласно член 28 от ЗНА, обосновката (доклада), придружаващ правителствените законопроекти следва да съдържа 1) причините, които налагат приемането, 2) целите, които се поставят, 3) финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, 4) очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, и 5) анализ за съответствие с правото на ЕС. Неспазването на тези предпоставки застрашава разглеждането на законопроекта от страна на Министерския съвет.

²⁷ Например, ръководителят на Комисията по земеделието и храните е отговорен за взаимодействието с гражданското общество от името на комисията и представителите на гражданските, синдикални, търговски и други организации трябва да адресират към него / нея писмените заявки за посещение на заседанията на Комисията. Същото се отнася и за Комисията по култура и медии, която също може да създаде граждански съвети, включващи представители на граждански организации и движения. Комисиите се провеждат веднъж месечно. Ръководителят на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове има правото да покани на заседанията на Комисията отделни граждани или юридически лица, които имат мнение по разглежданите въпроси. Тази Комисия се подкрепя в дейността си и от консултативните функции на Съвета за обществени консултации. Вътрешните правила

информация по предложенията на заинтересованите неправителствени организации и структури. Освен това, ефективната обществена ангажираност е била възпрепятствана от кратките срокове, предвидени за разглеждане на законопроектите: за комисиите - не по-рано от 24 часа и не по-късно от три седмици след получаване на законопроекта от нейните членове, както и за заседанията, като общо правило, не по-късно от 24 часа преди началото на заседанието (за първо и второ четене).²⁸ Разпространената практика за провеждане на дебати в рамките на 24 часа от получаването на законопроектите е критикувана като осуетяваща ефективното участие на всички заинтересовани страни и застрашаваща качествено разглеждане и подобряването на проектите на нормативните актове. В светлината на гореизложеното и с цел да се повиши прозрачността, откритостта и качеството на законодателния процес, **GRECO препоръчва i) гарантиране на ефективното прилагане на практика на разпоредбите на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, които регулират взаимодействието на парламента с гражданското общество, търговски и нетърговски юридически лица, и граждани и участието им в законотворческия процес; и ii) въвеждане на по-адекватни срокове за разглеждане на законопроектите от Народното събрание като средство за осигуряване на пълноценното и ефективно ангажиране на всички заинтересовани страни.** В по-общ план, изглежда твърде многото различни правила уреждат взаимодействието на Народното събрание с гражданското общество, като процесът на осъществяването на взаимоотношенията е труден и сложен. GRECO счита, че би било по-целесъобразно да се разработи последователна и единна политика по отношение на сътрудничеството с гражданското общество и включването на набор от основни стандарти в Правилника за организацията и дейността. Това би довело до по-голяма прозрачност и създаване на действащ механизъм за сътрудничество между обществеността и парламента, а не просто да се създава такова впечатление.

35. Що се отнася до взаимодействието на членове на парламента с трети лица, лобиращите групи оказват значително неправомерно влияние върху първичното законодателство и подзаконовите нормативни актове при закрити врати (например в секторите: енергетика, горива, зърнопроизводство, горско стопанство, митнически и банковия сектор), и невъзможността да се проследят лобистките изменения, създава представата, че прозрачността е недостатъчна и това лежи в основата на многобройните критики относно неравнопоставения достъп до законотворческия процес. Най-малко две инициативи за приемане на Закон за лобизма са неуспешни през последните години. От тази гледна точка, Правилникът от 2014 г. представлява забележително подобрение: включването на раздел "Етични норми за поведение" (виж по-долу) е първият по рода си опит за дефиниране на етичното парламентарно

на Комисията по правни въпроси не са достъпни на интернет страницата на Народното събрание и не могат да бъдат контролирани.

²⁸ Членове 75 (1) и 76 (1) от Правилника за дейността от 2014 г.

Регламентът е идентичен в Правилника от 2013 г. и от 2014 г.

поведение и регулиране на отношенията на членовете на парламента с лобистите и други трети лица, чиито намерения могат да бъдат отклоняване на публичната политика за сметка на частични интереси. Въпреки това, изискванията за откритост и прозрачност на законотворческия процес ще бъдат непълни, доколкото не съществува възможност да се идентифицират групите с интереси, предприятията и другите с частни интереси, които могат да окажат влияние върху проектозаковете в процеса на разглеждане посредством отделни членове на парламента. Следователно, властите са насърчавани да обмислят различни средства за по-нататъшно повишаване на прозрачността относно влиянието на трети страни върху законопроектите в процеса на тяхното разглеждане. Що се отнася до слабостите, свързани с прилагането на правилата за етично поведение и конфликти на интереси, те се разглеждат на друго място в настоящия доклад (виж параграфи 42-43 и 60-62).

36. В по-общ план, честите изменения и недоброто изпълнение често са цитирани като подкопаващи стабилността на българското законодателство и разрушаващи правната сигурност. Наред с другото са посочени случаи, в които законите са влезли в сила със задна дата. Подзаконовите разпоредби са обект на множество изменения, както и по отношение на значимостта, оценена с предимство пред първичното право. Извършването на оценка на въздействието - както в подготвителния, така и в последващия етап - до голяма степен липсва. Както беше отбелязано по-рано, през 2014 г. правилата стават задължителни за всеки законопроект, който трябва да бъде оценен на база критериите на ЗНА по време на първото четене. Въпреки това, при липсата на каквито и да било средства за връщане на проектозакон, който не отговаря на тези изисквания към неговия вносител, е налице повишен риск, че процесът по проверка може да представлява чиста формалност и да оказва влияние върху докладващите комисии, като ги принуждава да работят под натиска на времето (тъй като несъответствията трябва да бъдат отстранени в срок от седем дни). Следователно властите могат да обмислят извършването на предварителна оценка на въздействието на законодателните проекти на по-ранен етап, тоест *преди* първото четене. Това не само ще помогне за укрепване на експертната политика на законодателната власт на Народното събрание, но и ще допринесе за преодоляване на загрижеността относно предполагаемото несъответствие между броя на внесените от народните представители законопроекти и окончателно приетите актове.

Възнаграждения и икономически ползи

37. Основната месечна заплата на редовен член на парламента, която към момента възлиза на 2 700 лв / 1 350 евро, се равнява на три средни месечни заплати на служител в публичния сектор. Тя се изчислява от Националния статистически институт и подлежи на тримесечни корекции. Получаването на каквото и да е друго трудово възнаграждение е забранено. Председателят на Народното събрание получава месечно възнаграждение, което е 55% по-високо от основното месечно възнаграждение на народен представител, заместник-председателят - 45%, председателите на постоянните комисии и лидерите на парламентарни групи - 35%, заместник-председателите на комисии - 25%, членовете на постоянните комисии -

15%, парламентарните секретари²⁹ - 10%, участниците в подкомисии, временни комисии и работни групи - не повече от 5%, което се решава за всеки отделен случай, пропорционално на времето, прекарано на работното място. Заемането на няколко позиции поражда само едно - най-високото възнаграждение. Изплащат се бонуси за осигурителен стаж и прослужено време (1% за всяка година), квалификация (10% за докторска степен и 15% за степен старши научен сътрудник) и за изпълнението на задачи, определени като "национален приоритет". Членовете на парламента са длъжни да присъстват на парламентарните заседания, като отсъствие без уважителна причина води до приспадането на съответното дневно/допълнително заплащане от техните месечни възнаграждения. През 2013 г. средната годишна работна заплата в България възлиза на 9 690 лв / 4 845 евро.

38. Пътуванията на народните представители в рамките на България се възстановяват, като определени ограничения се прилагат за въздушния транспорт. На членовете на парламента, които не притежават жилище в рамките на Столична община, се предоставя безплатно такова за срока на мандата. При посещение в избирателните райони, членовете на парламента имат право на настаняване и дневни надбавки. Освен това, всеки депутат е снабден с напълно оборудван офис в София и лична уеб страница. За парламентарните фракции и независимите членове на парламента, допълнителните разходи (например за наемане на сътрудници и консултанти,³⁰ изготвянето на експертни становища, и т.н.), се възстановяват в размер на две трети от основното месечно възнаграждение на народните представители. Изчислената по този начин еднократна сума подлежи на тримесечен вътрешен контрол от самата парламентарна група и на обществен контрол по отношение на независимите членове на парламента (тази информация следва да бъде публикувана всяко тримесечие на личния уеб сайт на народния представител; групите имат право да направят същото, но това не е задължително). Бюджетът за офис на народен представител може да се предоставя единствено от държавните ресурси.

39. Спазването на правилата се проверява вътрешно от Дирекция "Парламентарен бюджет и финанси" при изготвянето на годишните отчети за паричните потоци. Докладът се представя за коментар на подкомисията по отчетност на публичния сектор (към Комисията по бюджет и финанси) и след това се разглежда и приема от Народното събрание не по-късно от шест месеца след края на календарната година. Външният контрол се осъществява от Сметната палата, която се отчита пред Народното събрание.

²⁹ Народното събрание избира осем такива секретари измежду членове на парламента. Те следят за присъствието на народните представители и оказват съдействие при изпълнение на проверка на кворума и събирането и преброяването на гласовете.

³⁰ Правилникът за дейността от 2014 г. предвижда правото на членовете на парламента на не повече от трима асистенти, които не са част от редовната администрация. Народното събрание води публичен регистър за тези сътрудници и консултанти, които участват в разработването, обсъждането и приемането на документите и актовете на Народното събрание.

Етични принципи и правила на поведение

40. По време на посещението на място, стандартите за поведението на членовете на парламента са разпръснати в различни законодателни актове, по-специално в Конституцията (полагане и подписване на клетва за мандата, задължението да представляват цялото население и да действат в съответствие с Конституцията и закона, несъвместимост на мандата), Правилника за организацията и дейността от 2013 г. (несъвместимости, подаръци, поведение и дисциплина), Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (оповестяване на несъвместимост и частни интереси), Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (за оповестяване на имуществото) и Наказателния кодекс (разпоредби за подкуп, злоупотреба със служебно положение, търговия с влияние и разкриване на класифицирана информация). Въпреки няколко опита за изготвяне на кодекс на поведение, членовете на парламента, поради тяхната удовлетвореност от действащите към момента правила, се въздържат от неговото приемане. Това положение поражда известна обществена загриженост.

41. През ноември 2014 г., като алтернатива на това, което се възприема като един пожелателен и необвързващ кодекс, в Правилника за дейността е включен раздел "Етични норми за поведение". Разделът обединява принципите, от които членове на парламента следва да се ръководят при изпълнение на служебните си задължения (зачитане на върховенството на закона, защитата на обществения интерес, безпристрастност, откритост, отчетност и прозрачност), както и на специфичните задължения, наложени от правилника.

Отговорността за установяване на нарушенията на етичните принципи, приемането на решения, които се отнасят до въпроси относно съответните компетентни органи, е ангажимент на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика (КБККИПЕ), която приема отделни правила за прилагане на настоящия раздел на 22 януари 2015 г. Всеки заинтересован член на парламента има право да изразява мнение относно решение на КБККИПЕ, след което и двете трябва да бъдат вписани в публичния регистър.

42. Включването на стандарти за етично поведение в правно обвързващия Правилник за организацията и дейността е емблематично за значимата еволюция на позицията на Народното събрание относно интегритета и знак за политическата воля да съдейства за разбирателството и да гарантира принадлежността си към парламентарната етика. Правилата не само систематизират етичните принципи и норми на поведение на народните представители, но и създават механизъм, който да гарантира, че етичните нарушения са преодоляни и че информацията за тях е изнесена в публичното пространство. Една стабилна система за почтеност, обаче, изисква ефективно прилагане, подкрепено от инструменти, способни да допринесат за разкриването на всяко нарушение и подлагането му на подходящи санкции. От тази гледна точка, основните елементи на новата система за интегритет не може да

бъде оценена, тъй като регламентът за нейното прилагане е приет след посещението на ЕОГ и все още се очаква надзорният орган да предприеме активни действия срещу неетичните практики. Що се отнася до съответните санкции, ситуацията е доста спорна. Повечето нарушения на професионалната етика изглежда попадат в санкционните режими, установени от отделни закони (т.е. за недеклариране на имущество или разкриване на лични интереси), но позоваването на тези закони не е последователно включено. Това, както и фактът, че дисциплинарните мерки, предвидени от Правилника не се прилагат в случаите на етични нарушения (виж по-долу), може да доведе до недоразумения. Също така, не е ясно дали решенията на КБККИПЕ за установяване на нарушения, са задължителни за надзорните органи в съответните области. Ако те не са, рисковете от възникване на несъответстваща практика са доста високи. Следователно, асоциирането на всяко нарушение на етичните правила с приложимия санкциониращ режим и изясняването на статута на решенията на КБККИПЕ по отношение на тези, които трябва да бъдат направени от съответните надзорни органи, ще бъде от полза.

43. Освен това, имайки предвид, че предпоставките за етично поведение са определени сравнително отскоро и разбирането за професионалната етика е малко вероятно да е напълно проникнало в редиците на народни представители, инвестирането на устойчиви ресурси в повишаването на осведомеността на членовете на парламента относно задълженията и очакванията, свързани с ролята си на избрани представители, остава от първостепенно значение. Това би довело до предоставяне на индивидуални насоки и препоръки (включително конфиденциални) по етичните дилеми и други въпроси, които повдигат етичните съображения и провеждане на редовни дискусии относно въпросите на интегритета и провеждане на ориентиране и друго обучение, насочени към членовете на парламента, получили добро разбиране за правната рамка и анализирането на практическите казуси и изясняване на разпоредби, които могат да се окажат твърде абстрактни. Дългогодишното наследство на недоверие към политиките изисква импулсът, даден с приемането на Правилника за организацията и дейността през 2014 г., да бъде оптимизиран и да бъде подобро мнението за законодателя и народните представители, за да не бъдат разглеждани само като предаващи ясно послание за очакванията, но и като укрепващи етичното поведение на практика. В тази светлина, **GRECO препоръчва i) да бъде осигурено последователното прилагане на раздел II "Етични норми за поведение" от глава дванадесета на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, и да бъдат прецизирани конкретните санкции за всяко нарушение на етичните принципи; и (ii) осведомеността относно етичните стандарти за поведение да се насърчава и задълбочава посредством определени насоки, обучение и консултации (включително конфиденциални) на народните представители по такива въпроси като конфликта на интереси, ограничаването на контакти с трети лица, подаръци и други.** По последната точка, участието на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и по-широкото разпространение на нейните насоки, ще се счита за предимство.

Конфликт на интереси

44. Конфликтите на интереси по отношение на членовете на парламента са регламентирани от Правилника за организацията и дейността и Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси от 2008 г. (ЗПУКИ). Правилникът налага следните задължения на членовете на парламента: 1) да не приемат упражняването на задълженията си в полза на частните интереси на друго лице; 2) да не позволяват да бъдат обвързани от финансова или друга зависимост по отношение на друго лице, ако това може да окаже влияние върху упражняването на техните правомощия; 3) да изпълняват мандата си, без да търсят или получават материална или друга изгода за себе си или за хората в близки връзки с тях, по смисъла на ЗПУКИ; и 4) да разкриват частните интереси, в съответствие със ЗПУКИ, когато внасят законопроекти, да изказват мнения и да гласуват в пленарната зала или на заседанията на комисиите. ЗПУКИ определя "конфликта на интереси" като ситуация, в която лице, заемащо публична длъжност, включително народен представител, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на неговите/нейните правомощия или задължения. "Частен интерес" означава всеки интерес, при който лице, заемащо публична длъжност, или всяко лице, което е в тесни връзки с него/нея, получава финансова или нефинансова изгода³¹, включително всяко поето задължение. Частният интерес може да се отнася както до лице, заемащо съответната длъжност, така и до лице, което е в тесни връзки с него/нея.³²

45. Механизмите, насочени към предотвратяване на конфликт на интереси включват (i) спазване на правилата за несъвместимост (виж по-долу) и ii) декларация за частни интереси. По отношение на първото, в 7-дневен срок от избирането, народните представители трябва да представят декларация за липсата на несъвместимост със заеманата длъжност, а ако бъде декларирана несъвместимост, тя трябва да бъде отстранена в рамките на един месец. По отношение на второто, както е посочено по-горе, народният представител трябва да разкрие частните си интереси ad hoc, т.е., при внасяне на законопроекти, изказване на становища или при гласуване; не съществува задължение обаче да се оттегли от гласуване.³³ Също така, в рамките на 30 дни от избирането си и впоследствие в рамките на 7 дни от промяната в декларираните обстоятелства, народните представители трябва да представят декларация за частни интереси, като се

³¹ Изгодата се определя от ЗПУКИ като какъвто и да е актив в пари или имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на привилегии или почести, придобиване на стоки или услуги, безвъзмездно или на цени под пазарната им стойност, съдействие, гласуване, подкрепа или влияние, предимство, получаване или приемане на обещание за получаване на работа, длъжност, дарение, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

³² Например, съпруг и де факто съжител, роднини по права линия, по съребрена линия до четвърта степен включително и простиращо се до втора степен на сродство, както и когато заемащият публична длъжност е зависим от друго физическо или юридическо лице, икономическо или политическо, което поражда сериозни съмнения за неговата/нейната безпристрастност и обективност.

³³ Виж чл. 143 от Правилника за дейността от 2014 г.

използва образец, приложен към ЗПУКИ. Декларацията обхваща предишни и текущи участия в търговски дружества, бизнес дейност като едноличен търговец (и съответната област), заемана длъжност като управител или член на управителен или контролен орган на предприятие с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация, задължения към кредитни или финансови институции и други лица в размер над 5 000 лв/2 500 евро, договори с всяко лице, което извършва дейност в области, които са свързани с решенията, взети в рамките на обхвата на служебните правомощия или задължения за членове на парламента и частни интереси в дейността на хората, в близки връзки с народен представител. Декларациите се подават в Народното събрание, вписват се в регистър и се публикуват на интернет страницата на Народното събрание, при спазване на Закона за защита на личните данни. При неподаване на ad hoc декларация, се налагат административни глоби, вариращи от 7 000 лв/3 500 евро до 10 000 лв/ 5 000 лв, докато неподаването на декларация за несъвместимост и други декларации за частни интереси подлежи на глоби, вариращи от 1 000 лв/ 500 евро до 4 000 лв /2 000 лв (3 000 лв/1 500 евро до 5 000 лв / 2 500 евро - в случай на повторно нарушение). Процедурата за разрешаване на конфликти на интереси предвижда, че когато е налице съмнение дали дадена ситуация се квалифицира като такава, народният представител може да поиска становището на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси чрез посредничеството на КБККИПЕ.

46. В сравнение с Правилника от 2013 г., в който са включени само препратки към задължението на народните представители да декларират ad hoc своите частни интереси, Правилникът от 2014 г. прави важна крачка напред чрез включване на всички изисквания, отнасящи се до предотвратяването и разкриването на потенциални и реални конфликти на интереси. Друга положителна черта е включването в Правилника от 2014 г. на чл. 142, повтаряйки задължението на членовете на парламента да декларират имуществото в съответствие със Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДДД, виж по-долу). Като се има предвид, че ЗПУКИ и ЗПИЛЗВДДД са разработени като принципни правни актове в България, целящи възпиране и разкриване на корупцията, свързването им чрез Правилника на Народното събрание, засилва отговорността и дава по-видими и прозрачни задължения и отговорности, с които са обвързани членовете на парламента.

Забрана или ограничение на определени дейности

Несъвместимости, спомагателни дейности, финансови интереси и ограничения след напускане

47. Правилата за несъвместимост, приложими за народни представители са посочени в Конституцията, Правилника за дейността и ЗПУКИ. Те предвиждат, че заемането на място в парламента е несъвместимо с всякакви правителствени и държавни постове. За срока на мандата членовете на парламента, заемащи постове в държавни или общински органи, държавни или общински предприятия, дружества с над 50% държавно или общинско участие или други субекти, подкрепяни от

националния бюджет, следва да вземат неплатен отпуск. Същото се отнася и за управителите на търговски дружества с повече от 50% държавно или общинско участие, които са страни по договор за управление, за срока на договора. Освен това, членовете на парламента не могат да участват в управителни или надзорни органи на търговски дружества или кооперации, нито да се съгласяват с използването пряко или непряко на самите тях или на тяхното служебно положение за търговско-рекламни цели. Участието в колективното управление и академични органи на висшите учебни заведения и Българската академия на науките, с изключение на отделни ръководни длъжности, не се квалифицира като несъвместимост. Както вече беше посочено, всякаво друго трудово възнаграждение по отношение на народните представители, е забранено и в седемдневен срок от тяхното избиране, те трябва да представят декларация за съвместимост със заеманата длъжност. Поддържането на финансовите интереси не е ограничено, но трябва да бъде оповестено, заедно с информацията за законните спомагателни дейности в имуществената декларация. Получаването на хонорари или възнаграждения по граждански правоотношения е изрично разрешено.³⁴ На място бяха изразени опасения относно упражняването от членове на парламента спомагателни дейности като частни адвокати и получаването на значителни консултантски хонорари в области без очевидна връзка към тяхната квалификация или работни места, заемани преди това. Твърди се, че това е породило няколко латентни конфликти на интереси, които нито са разкрити, нито са правилно санкционирани. Тъй като проблемите, свързани с прилагането на правилата за конфликт на интереси, се разглеждат на друго място в този доклад, GRECO се въздържа от тяхното обсъждане тук. Трябва да се отбележи, че подходът, при който, регламентирането на несъвместимости, принципите на откритост и прозрачност получават предимство пред тези на ограничение и контрол, не се поставя под въпрос.

48. Що се отнася до периода след заемането на публична длъжност, членовете на парламента са изрично изключени от приложното поле на чл. 20а и чл. 21 от ЗПУКИ. Първият постановява забраната, че лице, което е заемало публична длъжност и е освободено от поста си след установяване на конфликт на интереси, няма право в продължение на една година от освобождаването да заема публична длъжност. Вторият налага една година "пробен" период, като се забранява заемане на длъжност, сключването на договори (включително за упражняване на ръководни или контролни функции) с търговските дружества или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба лицето е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества или кооперации. Степента на докладване за злоупотреба с конфликтите на интереси на народни представители е причина някои събеседници да предложат правилата на "въртящата се врата" да бъдат приложени и по отношение на членовете на парламента и да бъде въведен подходящ пробен срок. GRECO споделя това становище и насърчава властите да отдадат на този въпрос подобаващо внимание, въпреки че също така се отбелязва, че ЗПУКИ налага задължение на лицата, заемащи публична длъжност, включително на членовете на

³⁴ Член 129 (2) от Правилника за дейността

парламента, да се въздържат от използването на информацията, получена по време на техния мандат в търсене на частен интерес, за срок от една година след освобождаването им от длъжност.

Подаръци

49. В съответствие с чл. 145 (2) от Правилника за организацията и дейността, в изпълнение на задълженията си, членове на парламента могат да получат само протоколни подаръци на стойност, която не надвишава една десета от тяхната основна месечна заплата. Подаръците над тази стойност се предават в Народното събрание и се обявяват в публичен регистър на Народното събрание, създаден за тази цел. Въпреки че не съществува пълна забрана за приемането на подаръци, регламентите са допълнително разширени, в сравнение с Правилника от 2013 г. Сега могат да се приемат само *протоколни* подаръци, при условие че те не надвишават определена стойност. Освен това е създаден *публичен* регистър, в който се вписват всички отказани подаръци. Доверието в новите разпоредби, обаче, се основава главно на тяхното ефективно прилагане, включително възможността за налагане на много конкретни санкции при неспазването им. Препоръката, включена в параграф 43 по-горе, призовава за разясняване на това какви санкции ще се прилагат по отношение на всяко етично нарушение, включено в раздел II от Правилника. Това е в пряка връзка с предоставянето на подаръци, тъй като всички нередности не само ще предизвикат решение от КБККИПЕ, публикувано он-лайн, но е много вероятно да попадне под санкциониращите режими по ЗПУКИ и да бъдат наложени административни глоби. Публичните скандали, които избухваха в миналото поради приемането на подаръци от членове на парламента предполагат съществуването на легитимни обществени опасения и че на този чувствителен въпрос заслужава да бъде обърнато необходимото внимание. Що се отнася до облаги, гостоприемство и спонсорство, GRECO отбелязва, че разходи над 500 лв/ 250 евро, извършени от или в полза на народен представител с неговото/нейното съгласие за образование, пътуване в чужбина и други цели, трябва да бъдат включени в неговата/нейната имуществена декларация. Информацията трябва да бъде предоставена по отношение на член на парламента, неговия/нейния съпруг и непълнолетните деца.

50. Както лица, "заемащи отговорно служебно положение", на членовете на парламента освен това е забранено да приемат подкупи по силата на членове 302-303 (пасивен подкуп) и 304-304а (активен подкуп) от Наказателния кодекс. Тези престъпления налагат затвор до десет години, парична глоба в размер до 20 000 лв /10 000 евро и лишаване от права.

Злоупотреба с конфиденциална информация

51. Съгласно Закона за защита на класифицираната информация, на членовете на парламента е предоставено служебното право (*ex officio*) на достъп до класифицирана информация или закрито заседание на комитет за срока на мандата му, предмет на правилно взето решение от комитета или резолюция на Събранието. Участието на член на парламента в закрито заседание на комитет, на който тя/той не е член, изисква писмено поемане на отговорност от страна на члена или регистрация на документите, с които тя/той се запознава. Нарушения на това правило са предмет на отговорност в съответствие с член 357 от Наказателния кодекс (CC), както и предмет на административна отговорност съгласно горепосочения Закон.

Злоупотреба с публични ресурси

52. Членовете на парламента нямат право да изразходват средствата на Събранието за каквито и да било дейности, които не са регулирани от Правилата. Както беше посочено по-горе (вижте алинея 38), еднократните суми, предоставяни на фракции и независими (необвързани с определена партия) членове на парламента са предмет на тримесечно удостоверяване, и Дирекцията по бюджет и финанси на парламента извършва годишни проверки, резултатите от които формират част от годишния паричен доклад относно изпълнението на бюджета на Събранието. В допълнение, член 9 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси определя, че лице, заемащо обществена длъжност, включително член на парламента, няма право да се разпорежда с държавно или обществено имущество, да изразходва бюджетни или извън бюджетни ресурси, включително средства, принадлежащи на Европейския съюз или средства, предоставени от него на българската държава, да издава удостоверения, пълномощни или лицензи, да упражнява контрол върху такива дейности в интерес на юридическо лице с нестопанска цел, търговска корпорация или кооперация, когато тя/той или което и да е лице в близки отношения с нея/него е член на управителен или надзорен орган, или е управителен директор, партньор, или притежател на участие или акции. Административните санкции за нарушение на това правило варират от 5 000 лв/ 2 500 евро до 7 000 лв/ 3 500 евро (до 10 000 лв / 5 000 евро, в случай на повторно нарушение).

Обявяване на имущество, доходи, задължения и участия

53. На основание на Закона от 2000 година за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, както и член 142 от Процедурните правила, членовете на парламента са длъжни да подадат декларации

за имущество, доходи и разходи в България и чужбина, както следва: i) в срок от един месец от встъпване в длъжност; ii) всяка година до 30 април (само ако имущественото състояние се е променило през предходната година); и iii) след освобождаване на длъжността. Декларациите обхващат: 1) недвижимо имущество; 2) превозни средства и самолети; 3) пари, парични активи и задължения, надхвърлящи суми в размер на BGN 5 000 лв/ 2 500 евро в местна и чуждестранна валута; 4) ценни книжа, акции в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества, поименни акции в акционерни дружества, включително и такива, които са придобити чрез участие в приватизационни сделки, различни от облигационната (масова) приватизация; 5) доходи, различни от получаваните за заеманата длъжност, получени през предходната година, надхвърлящи 2 000 лв/ 1 000 евро; 6) гаранции и разходи, направени от или в полза на член на парламента с неговото съгласие за образование, пътувания в чужбина и други цели, когато единичната цена надвишава 500 лв/ 250 евро и когато това плащане не е направено от самия член на парламента или Народното събрание. Информация и данни се предоставят по отношение на член на парламента, съпруг / съпругата и малолетните деца.

54. Декларациите се подават на хартиен носител и електронно до Сметната палата, чрез използване на предвиден за целта образец. Като обществени документи, предмет на Закона за защита на личните данни, в срок от два месеца от крайния срок, определен за подаването им, декларациите се качват в публичен регистър, достъпен на интернет сайта на Сметната палата (register.bulnao.government.bg), като същевременно, имената на членовете на парламента, които не са изпълнили задължението си за оповестяване, се разкриват публично и се изпращат до Националната агенция за приходите за извършване на проверки и ревизии и на Държавната агенция за национална сигурност за информация. Декларациите се съхраняват за десет годишен период. Има телефонни линии, поддържани от Сметната палата, с цел оказване на съдействие на деклараторите при попълване на образците (които във всеки един случай съдържат инструкции за попълването им), като също така са публикувани отговорите на често задавани въпроси.

55. Неизпълнение на задължението за оповестяване или късно подаване на декларация са предмет на административни глоби, вариращи от 1 000 лв / 500 евро до 5 000 лв/ 2 500 евро (последното е при повторно нарушение), които могат да бъдат обжалвани в съответствие с разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания. Укриването и задържането на съдържанието на декларация са криминални престъпления и са наказуеми със затвор до три години или глоба в размер на 100 лв / 50 евро до 300 лв / 150 евро (член 313 от Наказателния кодекс).

Надзор и прилагане

Надзор на конфликти на интереси и несъвместимост

56. Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, която е формирана на принципа на паритета и се състои от двама членове на парламента от всяка партия, надзирава изпълнението на задължението за подаване на декларациите за несъвместимост и частни интереси на членовете на парламента. Комисията следи за спазването от страна на членовете на парламента на правилата за несъвместимост, и в случай на подозрение, декларацията на член на парламента се изпраща за проверка на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси. Ако последната е установила конфликт на интереси, парламентарният мандат се прекратява с решение на Конституционния съд. Когато член на парламента не подаде декларация за несъвместимост със служебното му положение или частни интереси, Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика трябва да уведоми Комисията за целите на издаване на заповед за налагане на наказание. Известия за неподаване на декларация са били изпратени на Комисията по отношение на двама члена на парламента през 2012 г. (41-то Народно събрание), 2 члена на парламента през 2013 г. (42-то Народно събрание), и 11 членове на парламента през 2014 (43-то Народно събрание). Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика води публичен регистър за декларациите, като те се съхраняват за срок от десет години.

57. Комисията за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси е единственият орган, компетентен да установи наличието на конфликт на интереси по отношение на около 120 000 длъжностни лица, които са предмет на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, включително членове на парламента. Комисията е независим орган, който работи основавайки се на принципите за законност, публичност, прозрачност и политическа неутралност. Тя носи отговорност за предотвратяването на конфликти на интереси³⁵, установяването на наличието им и налагането на административни наказания. Комисията се отчита пред Народното събрание и се състои от петима членове, от които трима, включително и Председателя, се избират от Народното събрание на основа на квотите на политическите партии; един член се назначава от Президента на републиката и един се избира от Министерски съвет и се назначава от Министър-председателя. Комисията се назначава за пет годишен срок, с право на едно подновяване. Кворум се счита за съществуващ, ако присъстват повече от половината членове, като решенията се взимат с открито мажоритарно гласуване. Към момента на посещението на място, персоналят на Комисията се състоеше от 24 лица от 36те лица, предвиждани в Правилника ѝ.

58. Процедури за установяване на конфликт на интереси могат да бъдат открити с писмено уведомление от всяко лице (с изключение на анонимни уведомления), искане от длъжностно лице или по служебен път (*ex officio*). За да извърши оценка, Комисията трябва да поиска информация от Конституционния съд, Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, държавен орган или орган на местното самоуправление, друга институция или лице. Когато самият

³⁵ Комисията изготвя указания, които се публикуват на нейната интернет страница, и участва в обучението на длъжностни лица, предмет на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Съд или Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика притежават информация относно нарушение от страна на член на парламента, те трябва незабавно да уведомят Комисията и да ѝ предадат съответните документи. Всички институции са длъжни да отговорят в срок от 14 дни. Процедурите в рамките на Комисията се водят в съответствие с Административнопроцесуалния кодекс и съдържат изслушване на член на парламента, който от своя страна може да подаде жалба. Когато вероятен конфликт на интереси трябва да бъде установен по отношение на член на самата Комисия, решението се взема с тайно гласуване, като в него не участва засегнатото лице.

59. Решението по отношение на това дали съществува конфликт на интереси се произнася в срок от два месеца от началото на процеса, като за него се уведомяват члена на парламента, Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика и районната прокуратура, която има юрисдикция върху седалището на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика (тоест Софийска градска прокуратура). Решението на Комисията може да бъде обжалвано пред съд на две инстанции и, ако се установи отсъствие на конфликт, от прокурор в срок от един месец. Глобите се налагат от Председателя на Комисията в срок от един месец от влизането в сила на решението, установяващо конфликт, и могат да се обжалват също на две инстанции, на основание на Закона за административните нарушения и наказания. В случай, че съществува причина да се счита, че е извършено криминално престъпление, документите за това трябва да бъдат предадени незабавно на прокуратурата. Имената на членовете на парламента, по отношение на които е установен конфликт на интереси. С влязъл в сила акт, трябва да бъдат публикувани на интернет сайта на Народното събрание. През последните три години Комисията е издала решения по отношение на 14 процедури, касаещи членове на парламента (8 – в резултат на жалби на граждани, 5 – по служебен ред и едно по искане на член на парламента). Приети са 13 решения, и една процедура е все още висеща. Открити са 4 административни наказателни производства по отношение на членове на парламента на 41-то и 42-то Народно събрание и са били наложени глоби на основание на съответните заповеди за санкции за неподаване на декларация съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси в законоустановения срок. През декември 2014 г. ББККПЕе изпратила на Комисията известия по отношение на членове на парламента на 43-то Народно събрание, които не са изпълнили задължението си за оповестяване. Свързаните с това процедури и производства се водят в момента.

60. Спазването на правилата за несъвместимост от страна на депутатите, изглежда е единственият въпрос, който не повдига очевидни противоречия. Конституционният съд се е произнесъл само веднъж по този въпрос и парламентарен мандат не е бил прекратяван от почти 25 години. За разлика от това, изпълнението на другите правила за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси са били характеризирани с недостатъци и проблеми, предимно причинени от неперфектна регулаторна рамка, дълги и тежки процедури, твърде ограничаващите мандати на надзорните органи, уязвимостта им от ненужно влияние и недостатъчен опит и експертиза. Въпреки че не съществува изрично изискване за *ad hoc* оповестяването да бъде в писмена форма, членовете на парламента, анкетиран от

екипа за оценяване на GRECO, са посочвали спазване му и са настоявали не само оповестяването да бъде принципно записвано в съответните протоколи, а също така въпросните членове на парламента да не участват в гласуването. Тази информация беше оспорвана от други събеседници, които се позоваваха на редица явни нарушения, поддържайки позицията, че съществува отсъствие на прилагане и надлежен надзор. Съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси, отговорността за извършването на *ad hoc* оповестявания се носи от самите членове на парламента (и от Председателя на пленарното заседание или на заседанието на комисията, отговорни за вписването им в протоколите). Все пак, въпреки, че на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика е предоставено правомощието да води регистър за всички декларации, предмет на подаване, съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси, включително и подавани *ad hoc*, тя не упражнява надзор в тази област, нито пък това се прави от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси. Що се отнася до задължението за изтегляне от гласуване в случай на частен интерес, между съответните членове на Закона за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси и Процедурния правилник съществува несъответствие, което трябва да бъде отстранено.³⁶

61. По отношение на декларирането на други частни интереси, съответните декларации трябва да бъдат подавани в законово определените срокове. Все пак *автентичността на съдържанието им* може да бъде проверено само от разследващите органи при подаден сигнал от Комисията. Самата Комисия е длъжна само да установи съществуването на конфликт на интереси, ако ѝ е докладван конкретен случай, а що се отнася до Комисията по антикорупция, конфликт на интереси и парламентарна етика, тя само надзирава изпълнението на задължението за *подаване* на съответните декларации навреме от страна на членовете на парламента, и трябва да докладва всяка неизправност или информация за потенциално нарушение на правилата за конфликт на интереси на Комисията. Трябва да се отбележи, че последната компетенция на Комисията се отнася не само за членовете на парламента, а също така за широк обхват държавни служители, по отношение на които Народното събрание действа като назначаващ или селектиращ орган.³⁷ Комисията по антикорупция, конфликт на интереси и парламентарна етика също няма предоставени правомощия за издаване на санкции, тъй като това е прерогатив на Комисията, така че по същество ролята на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика е била на пазител и депозитар на декларациите. Установяването на конфликт на интереси отнема средно около 4 месеца, и двустепенната процедура на обжалване, първо на решението на

³⁶ Член 7 (1) определя, че лица, заемащи публична длъжност, нямат право при изпълнение на задълженията си, да гласуват в частен интерес; член 8 от Закона определя, че лице, заемащо публична длъжност, няма право да участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове (...), ако съществува частен интерес; член 19 (1) от Закона постановява, че Лице, заемащо публична длъжност, е длъжно само да се отстрани от изпълнение на правомощията си или на задължение по служба, когато по конкретен повод е налице частен интерес, като съществува изключение, постановено в член 19(3), на основание на което това не се прилага за лица, заемащи публични длъжности, когато в специален закон е предвидено друго; и накрая, член 143 от Правилника от 2014 г. определя само, че членовете на парламента трябва да декларират частни интереси по обсъждания проблем при внасяне на законопроекти, изказване или гласуване в пленарно заседание или в комисия, но не съществува изрично изискване за въздържане от гласуване.

³⁷ Вижте член 25 (2.1) от ЗПУКИ.

Комисията и второ на наложената административна санкция, е сложно. Следователно, преди дадена санкция да бъде наложена окончателно, това може да изисква четири съдебни решения (и да отнеме около четири години).

62. Предполаганото произволно естество на решенията на Комисията също е било предмет на критика. Екипът за оценка на GRECO е получил информация и примери за обвинения за случаи на конфликт на интереси, касаещи членове на парламента, за които Комисията не е предприела никакви действия, без за това да е дадено обяснение. Някои от разкритията на Комисията са били отхвърлени от съдилищата, въпреки, че само едно от тях е касало член на парламента, и това производство е все още висящо. Едно възможно обяснение може да бъде недостатъчният персонал, ресурси и компетенции (24 служители покриват около 120 000 лица, заемащи публична длъжност), друго може да бъде податливостта на Комисията на незаконно политическо влияние. Трябва да се отбележи, че репутацията и на двата надзорни органи е била опетнена от скандали³⁸, които са били особено накарняващи за имиджа на Комисията, оставяйки я без реално лидерство от 2013 година и подронвайки общественото възприятие за възможността и способностите ѝ да изпълнява задълженията по независим и безпристрастен начин. Дори още по-важен за общественото мнение е фактът, че изграждането на особено сложна система за разкриване и установяване на частните интереси на членове на парламента с участието на два надзорни органа, не е довело до никакви основни видими резултати, нито пък е послужило като успешно средство за предотвратяването и установяването на корупция до първоначално планираната степен. Както ефективността на Закона за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси, така и практиката на прилагането му изискват повторен преглед с цел приоритизиране на систематичното и изчерпателно критично разглеждане и проверка на декларации – както редовно, така и *ad hoc* – на тези лица, които може да са изложени на корупция, такива като членовете на парламента. От особено важно значение е системата да бъде заздравена от надзорен орган, който не е уязвим от незаконно влияние не само от законодателна гледна точка, но и в практиката, и който има съизмерим персонал и ресурси за проактивно разкриване и санкциониране на незаконни практики в разумен период от време. Също така, имайки предвид, че оповестяването на частни интереси и имущество са двата основни момента в държавната антикорупционна политика, изграждането на постоянно и ефективно взаимодействие между съответните надзорни органи изглежда крайно необходимо. С оглед на предходното, **GRECO препоръчва i) да се извърши независима оценка на ефективността на системата за деклариране и установяване на конфликти на интереси, и на въздействието ѝ върху предотвратяването и разкриването на корупция на лицата, заемащи публична служба, които са най-изложени на това, включително народните представители, и да се предприемат съответните действия (напр. отстраняване на всякакви противоречия в нормативната база, ревизиране на мандатите на отговорните надзорни органи, предоставянето им на необходимите ресурси, др.); и ii) да се гарантира, че частните интереси на народните представители – независимо дали са декларирани периодично**

³⁸ На основание на един от тях Председателят на Комисията беше арестуван и обвинен в злоупотреба със служебно положение на базата на доказателства за политически манипулирани производства. През пролетта на 2014 г. бившият председател на Комисията беше осъден на три и половина години затвор, като присъдата беше потвърдена от Софийския апелативен съд.

или по конкретен повод (ad hoc) – са предмет на съществени и редовни проверки от независим надзорен орган в разумен времеви период, и да се изгради ефективно сътрудничество между властите, контролиращи спазването на правилата за конфликт на интереси и разкриването на имущество от страна на народните предсавители.³⁹ И последно, но от не по-малко значение, не може да бъде пренебрегнат фактът, че функционирането на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси е било повлияно от липса на легитимен председател за повече от една година, и изисква предприемането на експедитивни стъпки, предотвратяващи възможността за толкова дълга липса в бъдеще.

Надзор върху декларациите за имущество, доходи, задължения и интереси

63. Осигуряването на спазването от страна на членовете на парламента на правилата за обявяване на имуществото и съхраняването на декларациите на членовете на парламента са отговорности, предоставени и наложени конкретно на Председателя на Сметната палата. Те се считат за допълнителни и се извършват отделно от основните одиторски задължения на Националната сметна палата (НСП) като колективен орган, от служители, които не се квалифицират като одиторски персонал на Сметната палата. Сметната палата, чиято основна функция е да упражнява контрол върху правилното изпълнение на държавния бюджет и други публични средства, е независим колективен орган, състоящ се от петима членове, включително председател, който се назначава от Народното събрание за седем годишен срок⁴⁰ (председателят не може да бъде преизбиран). Сметната палата се отчита директно пред Народното събрание и оперира *inter alia* (измежду другото) съгласно принципите на обективност, професионализъм, интегритет, безпристрастност, откритост и прозрачност, въпреки, че както е посочено от властите, разпоредбите на Закона за Сметната палата не са приложими за целите на извършване удостоверяване на имущество, което се регулира изцяло от ЗПИЛЗВДДД.

64. В рамките на шест месеца от крайния срок за подаването им, Сметната палата трябва да удостовери точността на декларациите. Проверките се базират на подадените документи и установяване на фактите, които изискват регистрация, оповестяване или заверяване от държавни или общински органи, съдебни власти или други институции. Тези органи трябва да отговорят в срок от два месеца, като Сметната палата също има право на директен достъп до тяхната база данни⁴¹ (в такъв случай задължението за отговор в писмена форма остава в сила). Процесът по удостоверяването завършва с установяването от страна на Сметната палата на една

³⁹ Част (i) от тази препоръка е приложима на равни основи (*mutatis mutandis*) за съдии и прокурори (вижте параграфи 116 и 147).

⁴⁰ Новият Закон за СП влезе в сила на 17 февруари 2015 г. Той намалява състава на палатата от девет на пет лица (председател, двама заместник-председатели и двама членове) и осигурява, че двамата членове са номинирани съответно от Института на дипломираните експерт-счетоводители и от Института на вътрешните одитори.

⁴¹ Тоест Имотния регистър, Търговския регистър, Регистъра на превозните моторни средства, Регистъра на особените залози (воден от Министерство на правосъдието), регистри за други превозни средства (воден от Министерство на транспорта), Регистъра на Националната агенция за приходите. Сметната палата също така е сключила споразумения за сътрудничество с институции, водещи регистри, които са необходими за удостоверяване на спазването на ЗПИЛЗВДДД, такива като Министерство на вътрешните работи, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на регионалното развитие, Агенция по вписванията, Националната агенция за приходите и Държавна агенция „Национална сигурност“.

от следните ситуации: 1) съответствието на факти или разлика от не повече от 10 000лв/ 5 000 евро; или 2) липсата на съответствие. При приключване, всички резултати се публикуват на интернет сайта на Сметната палата в срок от един месец, като имената на тези членове на парламента, които не са декларирали имуществото си и за чиито декларации е установено, че не съответстват на реалното състояние, се изпращат на Националната агенция за приходите за данъчни проверки и ревизии, и на Агенцията за национална сигурност за сведение. След като са получени, резултатите от всички допълнителни проверки и ревизии също се публикуват.

65. Досега, доколкото това засяга санкциониране на неточности, Сметната палата е наложила глоби за неподаване или забавено подаване на декларации на един член на парламента през 2012 г., 2 членове на парламента през 2013 г. и 5 през 2014 г. През 2010 г. случаи на неспазване (липса на съответствие) са установени по отношение на 4 членове на парламента, през 2011 г. – 8, през 2012 г. – 9 членове на парламента и през 2013 г. – 2 членове на парламента. Също така съществуват налични статистически данни от Националната агенция за приходите⁴²: през 2010 г. данъчни проверки са инициирани и завършени по отношение на 34 членове на парламента, и е извършена една последваща данъчна ревизия на един член на парламента, в резултат на която са установени са допълнителни данъчни задължения в особено голям размер по смисъла на чл. 93 (14) от Наказателния кодекс⁴³. През 2011 г. данъчни проверки са инициирани и завършени по отношение на 4 членове на парламента, като последващи данъчни ревизии са извършени на 2 членове на парламента; в един от случаите е направено същото заключение като по-горното. През 2012 г. данъчни проверки са инициирани и завършени по отношение на 8 членове на парламента. През 2013 г. и 2014 г. данъчни проверки са инициирани и завършени съответно по отношение на 3 и 11 членове на парламента. Резултатите от всички завършени проверки и ревизии са предадени на Сметната палата и публикувани на интернет сайта й.

66. Оповестяването на имущество от близо 15 000 лица, заемащи висши държавни и други длъжности, и лица, имащи роднински връзки с тях, включително 240 членове на парламента и роднините им, се счита за полезно и изгодно за заздравяване на прозрачността и отчетността на българските публични институции, включително и законодателната власт. Счита се, че системата насърчава самодисциплина и че е спомогнала за осигуряване спазването на приложимите правила за несъвместимост и за разкриване на определени конфликт на интереси. Съгласно Сметната палата, депутатите до голяма степен са изпълнили задължението за отчитане и докладване, въпреки, че декларациите за собственост на съпруги / съпрузи в определени случаи са представлявали проблеми. Оставяйки настрана тези положителни аспекти, повечето събеседници потвърдиха, че системата за оповестяване и удостоверяване на имущество не е довела до търсения полезен ефект с оглед на предотвратяването и установяването на корупция и скрити конфликти на интереси (или незаконно обогатяване), нито е смекчила общественото

⁴² Агенцията осъществява контрол по реда на глава 14 "Установяване на данъците и задължителните осигурителни вноски" и глава 15 "Данъчно-осигурителен контрол" от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

⁴³ Този член определя „данъци в особено голям размер“ - тези, които надхвърлят 12 000лв/ 6 000 евро.

възприемане за значителни и продължаващи уязвимости и рискове във връзка с корупцията, характеризиращи членовете на парламента. Слабостта на механизма за надзор е очевидна и подчертава няколко недостатъка и пропуски. И най-съществено, удостоверяванията на имущество се характеризират като автономни допълващи дейности, които не са свързани с основната функция на Сметната палата, и следователно те не могат да бъдат изпълнявани от одиторите на Сметната палата, тъй като за тяхната дейност не съществуват законови или други причини.⁴⁴ Формалният подход, предприеман от Сметната палата, позволява разкриване на нередности само когато има противоречие с официално регистрирана информация (тъй като удостоверяванията всъщност са автоматизиран процес, извършван от софтуерно приложение). Не съществува достъп до банкови данни, както и не се извършва сравняване с данните на деклариращите от предходни години.⁴⁵ Независими одити може и да не бъдат извършвани в резултат на липсата на законова основа, и не съществува разпоредба за предаването на съмнителни случаи на правораздавателните органи, с изключение на Държавна агенция „Национална сигурност“, чиято роля в този процес е номинална.

67. Всъщност, системата само е спомогнала за разкриването на ограничен брой случаи на укриване на данъци, и участието на Националната агенция за приходите не се квалифицира като ефективни допълнителни проверки, тъй като нейните ревизии могат да се фокусират само върху приходната част на декларацията и генерират правни последици, само ако са установени данъчни задължения.⁴⁶ Още повече, целият процес на данъчните проверки и ревизии отнема средно около една и половина години, докато мандатът на член на парламента е четири години. Изглежда очевидно, че с настоящите ресурси на Сметната палата (10 служители, които отговарят за всички лица в държавата, подаващи декларации) и ограничителния мандат, не може нито да се извършва задълбочен анализ и систематично разследване на съмнително имущество, нито да се достигне ефективен надзор. В допълнение, въпреки, че властите не са съгласни с това, и настояват, че трябва да се направи разграничение между работата на Сметната палата като колективен одиторски орган и ролята ѝ за осигуряване на спазването на правилата за оповестяване на имущество, предоставена на председателя на Сметната палата, фактът, че членовете на Сметната палата, включително и председателя ѝ, се назначават и освобождават от длъжност от парламента, и че тази институция е предмет на често реструктуриране, както се твърди, в резултат на „политическа инструментализация“⁴⁷, е приложим за целите на тази оценка, правейки цялата картина по-сложна, и повдига съмнения за автономността на Сметната палата. GRECO е на твърдото мнение, че системата за оповестяване на имущество в

⁴⁴ Властите обясняват, че това се дължи на високата степен на независимост на Сметната палата и позицията ѝ в йерархията на публичните органи. Сметната палата е на мнение, че по-нататъшното разширяване на проверките, извършвани от нейните служители (включително, напр. предоставянето на правомощия на разследващ орган на Сметната палата) и на данните, предмет на деклариране в публичния регистър, би било неуместно, тъй като това би изместило фокуса от одиторската дейност, която е основната задача на върховните одиторски институции.

⁴⁵ Властите посочват в писмено становище, че такива сравнения могат да бъдат извършени от всяко лице във всеки един момент, тъй като, от 2007 г., всички декларации са обществено достояние.

⁴⁶ Във всеки случай, повечето несъответствия и противоречия, идентифицирани от Сметната палата, засягат факти и обстоятелства, които не са свързани с данъчни задължения

⁴⁷ Вижте параграф 57 от Втори доклад на GRECO за изпълнение на препоръките от страна на България от трети кръг за оценка (Greco RC-III (2014) 12E, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)12_Second_Bulgaria_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)12_Second_Bulgaria_EN.pdf)).

България ще добие изключителна стойност и създаде доверие, само ако е оборудвана със система за проверки на база на текуща оценка на рискове и приоритетно извършване на пълни проверки на тези лица, заемащи публични длъжности, които са уязвими от корупция, незаконно влияние и натиск, включвайки конкретно членовете на парламента. Отчитайки недостатъците, посочени в параграфи 66 и 67, **GRECO препоръчва i) да се извърши независима оценка на въздействието на системата за деклариране и проверка на имуществото върху предотвратяването и разкриването на корупция сред лицата, заемащи публична длъжност, които са най-уязвими и изложени на това, включително народните представители, и да се предприемат съответните коригиращи действия (напр. ревизиране на мандата на надзорния орган, предоставяне на необходимите му ресурси или определяне, според нуждата, на друга институция, оборудвана с адекватни средства за тази цел); и ii) гарантиране, че декларираното имущество на народните представители е предмет на съществени периодични проверки от независим надзорен орган в разумен времеви срок.**⁴⁸ GRECO разбира, че някои стъпки в тази насока, включени в настоящата препоръка, са вече предвидени като част от Стратегическите насоки и приоритети за превенция и противодействие на корупцията, одобрени от правителството на 27 февруари 2015 г.

Надзор на други задължения

68. Членовете на парламента са предмет на следните дисциплинарни мерки от председателя на Народното събрание:

- напомняне – при отклоняване от предмета на разискванията;
- забележка – за използване на оскърбителен език, жестове или заплаха;
- порицание – за нарушаване на реда на заседанието или създаване на безредие в залата;
- отнемане на думата – ако член на парламента, по време на изказването си, има наложени две от предвидените по-горе три дисциплинарни мерки, както и в случай, че след изтичане на времето за изказване продължава изложението си, въпреки поканата на председателя да го прекрати;
- отстраняване от заседание – за възразяване против наложената дисциплинарна мярка по груб и непристоен начин (като това също включва отнемане на заплащането по отношение на въпросното заседание), продължително не дава възможност за нормална работа в пленарната зала или гласува с чужда карта;
- отстраняване от до три заседания – когато член на парламента оскърбява Народното събрание, членовете на Министерския съвет, Президента или вицепрезидента на републиката или други органи на държавната власт, призовава към или упражнява насилие в залата или сградата на Народното събрание.

69. Член на парламента има право да оспорва наложената дисциплинарна мярка в тридневен срок от налагането ѝ пред Председателя на Народното събрание, който може мотивирано да потвърди, отмени или промени наложената

⁴⁸ Част (i) от тази препоръка е приложима на равни основи (*mutatis mutandis*) за съдии и прокурори (вижте параграфи 118 и 149)

дисциплинарна мярка. През последните пет години дисциплинарни мерки за отстраняване от заседание са били приложени по отношение на 2 членове на парламента. Относно неоснователни отсъствия на членове на парламента, тази информация е налична на интернет сайта на Народното събрание (в съответствие с Правилника, в срок от 7 дни от края на въпросния месец).

70. Депутатите, също така, подлежат на наказателни санкции за престъпления, като подкуп, търговия с влияние (член 304б на Наказателния кодекс), посредничество към подкуп и търговия с влияние (член 305а на Наказателния кодекс), и разкриване на класифицирана информация (чл.357 НК). Санкциите за такива престъпления включват глоби или затвор до 20 години. Депутат, който е извършил корупционно престъпление или квалифицирана злоупотреба със служебно положение, се съди от Специализирания наказателен съд.

71. Член на парламента притежава имунитет („не носи отговорност“) по отношение на това, че тя/той не е предмет на наказателна отговорност за изказани мнения или гласувания в Народното събрание. В допълнение, депутат не може да бъде задържан и наказателно преследван, освен ако не е било извършено престъпление, в който случай Народното събрание (или Председателят му, ако то не заседава) трябва да даде разрешението си за това в срок от 14 дни, след основателно мотивирано искане от страна на Главния прокурор. Такова разрешение не се изисква, ако член на парламента е заловен да извършва тежко престъпление, като Народното събрание (или съответно Председателя му) трябва да бъде незабавно уведомено за това.⁴⁹ Също така, разрешение за възбуждане на наказателно преследване не е необходимо, когато член на парламента е дал писменото си съгласие за това. След като веднъж такова съгласие е дадено, то не може да бъде оттеглено, и Народното събрание и Главния прокурор трябва да бъдат незабавно уведомени за това. Ало член на парламента е осъден за умишлено престъпление, наказуемо със затвор, и присъдата за това не е отложена, Народното събрание трябва да прекрати мандата на този член. Същата процедура се прилага и в случаите, когато наказателни производства са заведени срещу член на парламента преди избирането му или когато Главният прокурор е поискал въпросния член на парламента да бъде арестуван. В последния случай, Народното събрание трябва да приеме отделна резолюция и може да отмени вече дадено разрешение.

72. Главният прокурор е поискал възбуждането на наказателно производство срещу 6 членове на парламента (10 искания) по време на 41-то Народно събрание, 5 членове на парламента (7 искания) по време на 42-то Народно събрание и 5 членове на парламента (7 искания) по време на настоящото 43-то Народно събрание (към 18 декември 2014 г.). Всички тези членове на парламента са дали писменото си съгласие за производствата, така че разрешение от Народното събрание не е било необходимо. През последните пет години не е имало случай на взимане на подкупи от членове на парламента, но един член на парламента е бил приведен под отговорност за участие в организирана престъпна група и прехвърлянето на парични

⁴⁹ Членове 69 и 70 от Конституцията

средства в чужбина с използване на фалшифицирани документи, както и има висящо дело срещу друг член на парламента за търговия с влияние.⁵⁰

Съвети, обучение и информираност

73. Членовете на парламента се запознават с приложимите за тях стандарти и правила, като се консултират със съответните закони и чрез информация, предоставена от КБККИПЕ. Ако имат съмнения, могат да потърсят съвет от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която е длъжна да излезе с мнение, ако е получила искане. На практика, такива въпроси и проблеми по-често се разрешават на ниво Народно събрание. По отношение на достъп до информация за действащото законодателство и за начина на работа на Народното събрание, обществеността има безпрепятствен достъп до закони, разпоредби и регистри, съдържащи, между другото, декларации за частния интерес на членовете на парламента (на интернет сайта на Народното събрание) и декларациите за имущество (на интернет сайта на Сметната палата).

74. В по-ранните си наблюдения относно етичното парламентарно поведение, GRECO вече обърна внимание върху необходимостта от повишаване на информираността на членовете на парламента за задълженията и очакванията, свързани с ролята им на избрани народни представители, тъй като това представлява едно от ключовите предварителни условия за изграждането на здрава система със силен интегритет, предвидена в Правилника за организацията и дейността от 2014 г. Предполагаемият голям брой членове на парламента, които заемат тази длъжност за първи път след всички парламентарни избори и които често нямат необходимия парламентарен опит, предполага, че трябва да съществуват изградени устойчиви механизми с цел осигуряване на нужното пълно съдействие, обучение, съвети и указания за членовете на парламента при встъпването им в длъжност и по време на мандата им. Препоръката на параграф 43 на настоящия доклад се стреми към постигане на тази цел и към трансформиране на текущите слабости в ясен интегритет и резултатност при предотвратяването на корупцията.

⁵⁰ Въпросният член на парламента е подал оставка след като Главният прокурор е поискал отнемане на имунитета му, с цел възбуждане на наказателно производство.

IV. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЪДИИ

Преглед на съдебната система

75. България има "обединена съдебна система" със самостоятелен бюджет, състояща се от съдилища, прокуратура и следствие. Правосъдието се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Апелативния специализиран наказателен съд, Военно-апелативния съд, Специализирания наказателен съд и 5 апелативни, 28 областни съдилища, 113 районни съдилища, 28 административни съдилища и 3 военни съдилища. Конституционният съд не е част от съдебната система. Освен ако не е предписано друго, гражданските и наказателните дела се разглеждат в рамките на триинстанционно съдебно производство (първа, въззивна и касационна инстанция), а административните дела в рамките на двуинстанционно съдебно производство (първа и касационна инстанция). В случаите, предвидени от закона, правосъдието се осъществява с участието на съдебни заседатели.

76. Принципите на независимост на съдебната власт и съдиите, на тяхната непристрастност и тяхното подчинение само на закона, е заложено в Конституцията и в Закона за съдебната власт (ЗСВ). Последният определя структурата и принципите на действие на органите на съдебната система и взаимодействието им с другите власти.

77. В България, съдии, прокурори и следователи, принадлежат към единен професионален корпус от "магистрати" (около 4 170 души). На 31 октомври 2014 г. е имало общо 2 206 съдии от които 727 (33%) са мъже и 1 479 (67%) жени. От председателите на 182 съдилища 85 са мъже и 97 жени.

78. Като цяло, правната рамка съдържа адекватни гаранции за независимостта на съдебната власт. Вzeti са мерки, с оглед подобряване на отчетността, прозрачността и ефективността на правораздаването, а именно чрез поддържане само на функционален имунитет на съдиите, провеждане на национални конкурси за съдебни длъжности на всички равнища, разработване на обективни и прозрачни критерии за избор на председателите на съдилищата, организиране на предварителни изслушвания на кандидатите за тези длъжности и задължение за деклариране имуществото, приемането на задължителен кодекс за етично поведение на българските магистрати и мониторинг на непристрастността на съдиите по процедурни правила. Независимо от тази като цяло положителна тенденция, очевидните недостатъци съществуват и това, наред с другото, подкопава общественото доверие в непристрастността и независимостта на съдебната система. Някои недостатъци произтичат от честите законодателни промени, отнасящи се, например, до регламента за назначаване и професионалното развитие на съдиите, а други произтичат от неподходящия надзор. Други са били предизвикани от

твърдения за злоупотреба с влияние, упражнено върху самоуправлението на съдебните органи и техните спомагателни структури, както и дискреционните и непрозрачни правомощия, поверени на председателите на съдилищата. Тези и други проблеми са разгледани в съответните раздели на този доклад, с надеждата, че властите ще ги вземат под внимание в контекста на поетия от тях ангажимент за прилагане на "Актуализирана стратегия за продължаване на реформата на съдебната система 2014 г."⁵¹.

Органи за самоуправление на съдебната власт

79. Висшият съдебен съвет (ВСС) е постоянно действащ орган, осигуряващ независимостта на съдебната власт, председателстван от министъра на правосъдието (който няма право на глас). Той се състои от 25 юристи, с високи морални качества и обществена значимост, които са практикували в продължение на най-малко 15 години. Единадесет членове се избират от Народното събрание (измежду магистрати, преподаватели по право, адвокати и други юристи), единадесет (шест съдии, четирима прокурори и един следовател) - от органите на съдебната власт, чрез отделни общи събрания на съдиите и прокурорите. [52]⁵² Председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са членове по право. Всички избрани членове имат петгодишен мандат и не могат да бъдат преизбирани за два последователни мандата. ВСС е отговорен за избора, назначаването, повишението, вътрешното обучение, понижението, преместването и освобождаването от длъжност на съдии и за налагането на дисциплинарни наказания. Той одобрява и преглежда Кодекса на етично поведение на българските магистрати, предоставя коментари към Министерския съвет и Парламента относно законопроекти, които имат отношение към съдебната власт, обсъжда - по предложение на министъра на правосъдието - проектобюджета за съдебната власт, изслушва и одобрява годишните доклади на двете върховни съдилища и ги предава на Народното събрание.

80. Заседанията на ВСС са публични, освен когато се обсъждат дисциплинарни наказания (в такива случаи, решения на ВСС, приети на закрито заседание, се обявяват публично). За провеждане на заседанията е необходимо присъствието на повече от половината от членовете на ВСС, като резолюциите, приети с мнозинство⁵³ могат да бъдат обжалвани пред Върховния административен съд.

⁵¹ Стратегията беше приета от правителството на 17 декември 2014 г. и одобрена от Народното събрание на 21 януари 2015 г. Актуализираната стратегия поставя основата за бъдещи законодателни и организационни дейности, както и за анализ на конституционната рамка на съдебната власт. Тя заменя Стратегията от 2010 г., която се счита за само частично изпълнена.

⁵² В съответствие с член 21 (2) от ЗСВ, събранията на съдиите и на прокурорите избират и делегати за такива събрания. По отношение на съдиите, тези събрания са установени отделно за: 1) обикновени касационен и апелативни съдии; 2) касационни и въззивни съдии от административния съд; 3) съдии от окръжни и регионални съдилища; 4) съдии от военни, включително военно-апелативни съдилища; и 5), съдии от специализирани наказателни, включително апелативни съдилища.

⁵³ Членовете на ВСС не могат да участват в гласуването на решение, което касае лично него, неговия/нейния съпруг или всеки пряк роднина или роднина до четвърта степен или по сватовство до трета степен, или ако са налице други такива обстоятелства, подкопаващи неговата/нейната непристрастност.

81. Две постоянни комисии - по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи, както и по професионална етика и превенция на корупцията, които са създадени по силата на ЗСВ, се избират от членовете на ВСС. Всяка се състои от десет члена. Първата управлява назначението, повишението, освобождаването от длъжност и назначаването на длъжност на съдии. Последната изготвя становища относно моралните качества на кандидатите за съдебни длъжности, извършва проучвания и анализира информацията за съществуването на корупция в съдебната власт. Тя разглежда жалби от всяко лице, което претендира нарушение на етичните правила и представя на ВСС резултатите от проверките. Комисията по професионална етика и превенция на корупцията също си сътрудничи с етичните комисии, създадени в съдилищата (виж по-долу).

82. Инспекторатът към ВСС е автономен и независим конституционен орган, който не е под управлението на ВСС. Той се състои от Главен инспектор и десет инспектори, които се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети от народните представители за срок от пет и четири години, съответно, без да имат право на незабавно преизбиране. Всички инспектори са независими и се подчиняват само на закона. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт (без това да засяга тяхната независимост), включително и по-специално тяхното съответствие с процесуалните срокове. Той разглежда жалби, предлага дисциплинарни наказания по отношение на съдии и председатели на съдилища и извършва планирани и ad hoc проверки по отношение на конкретни органи на съдебната власт или съдии. При установяване или подозрение за корупционна практика, Инспекторатът уведомява органите на прокуратурата. Констатациите на Инспектората могат да бъдат обжалвани пред Главния инспектор в рамките на седем дни. Годишните доклади на Инспектората са публични и се представят директно на Народното събрание. Въпреки, че само някои от констатациите са били на разположение на интернет страницата на Инспектората към момента на посещението на място, на тази дейност се отдава приоритетно значение. Фактът, че постът на Главния съдебен инспектор остана вакантен от октомври 2013 г., илюстрира един от многото предизвикателства, окръжаващи назначенията на високо ниво в рамките на съдебната система. Като има предвид значението на функциите на Инспектората, GRECO призовава властите да предприемат спешни мерки за предотвратяването на толкова дълго овакантяване на такива позиции в бъдеще.

83. Осигуряване на правилното функциониране на съдебната власт чрез независим съдебен съвет, обезпечен с гаранции за неговия състав, правомощия, независимост и компетентност, да се произнася по назначаването и кариерното развитие на съдиите, се превръща в основна черта в много държави-членки на GRECO и може да се квалифицира само като положително развитие. И все пак, излагането на такива органи на неправомерно въздействие е предмет на постоянна загриженост, и ВСС не е изключение. Фактът, че единадесет от неговите членове се избират от Народното събрание (с мнозинство) повишава риска от това ВСС да се политизира и да стане обект на партийни съображения. Скандалите, довели до оставката на някои от неговите членове и бездействието от страна на парламента при попълването на свободните места, увеличават този страх. Освен това е

необходимо да се има предвид, че съдебната система се състои от три части и въпреки това съдилищата са представени само от шест съдии, които не се избират пряко, а чрез делегатски събрания, на които председателите на съдилищата, според твърденията, се радват на доминиращо влияние. Освен това, благодарение на членството си във ВСС, прокурорите вземат участие и изглежда проявяват интерес към назначаването, атестирането, повишаването и дисциплинарите въпроси по отношение на съдиите, без да се посочва тяхното участие в правораздаването и работата на съдилищата. Неуспехът на ВСС да назначи председател на Върховния касационен съд през 2014 г. и удължаването на изборния процес в 2015 г., подчертава вътрешните напрежения, които е необходимо да бъдат преодолени. Освен това, противоречията в практиката на ВСС по отношение на дисциплинарите въпроси, широко приписвани на неправомерно политическо влияние, бяха често посочвани по време на посещенията на място, заедно с призива към ВСС да отчита повече различните функции на съдилища и прокуратурата.⁵⁴ Като се има предвид, че няма модел за създаването на съдебните съвети, съществуването на един-единствен орган, обхващащ три отделни части на съдебната власт, не се поставя под въпрос. Все пак е наложително ВСС да се изолира от всякаква неправомерна намеса от другите власти и евентуалните рискове от влияние или неправомерен натиск от една част на съдебната власт върху друга в рамките на ВСС по въпроси като избора на съдии, назначаване, атестация и дисциплина да бъдат отстранени.⁵⁵ Съответно, **GRECO препоръчва, с оглед утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет, и засилването на неговата роля на гарант за независимостта на съдиите, решенията за назначаване на съдиите, кариерното им развитие, атестация и дисциплина да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са съдии, избрани от техните колеги.**⁵⁶ GRECO е на мнение, че би било за предпочитане, съдиите директно да избират членовете на един такъв състав (на ВСС).⁵⁷

Назначаване, професионално развитие и условия за длъжността

84. Изискванията за назначаване са: българско гражданство, висше юридическо образование, нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, успешно завършен стаж и придобита

⁵⁴ Като се изисква от Препоръката Rec (2000) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859).

⁵⁵ Виж също становището на Венецианската комисия от 2008 г. относно Конституцията на Република България ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)009-e)) PDF = CDL-AD (2008) 009-E).

⁵⁶ Виж Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа по отношение на съдиите: независимост, ефективност и отговорности (wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137).

⁵⁷ Виж точка 30 от Становище № 10(2007) на КЕСС относно Съвета на съдебната власт в служба на обществото:

[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

юридическа правоспособност, кандидатът да не е осъждан на лишаване от свобода за престъпление от общ характер (без оглед на реабилитация), да не е избран за член на ВСС, да не е освобождаван от длъжност по дисциплинарни причини, които подкопават репутацията на съдебната система и че не страда от психическо заболяване. Всички назначения (първоначално, повишение, преместване, назначаване като председател на съд) се извършват чрез публично оповестени конкурси. Влизане в професията е възможно чрез 1) назначаване като младши съдия или 2) първоначално назначаване на длъжност съдия. И двата конкурса се състоят от писмени и устни изпити, след което кандидатите се подреждат по резултат. Повишенията и преместванията са базирани на интервюта и атестационни резултати и кандидатите също се класират. Конкурсите се провеждат от комисии, формирани от ВСС, членовете на които е могат да бъдат и членове на ВСС и председатели на съдилища.⁵⁸ Въз основа на заключенията на комисиите, ВСС и ВАК изготвят мотивирано предложение до ВСС. Решения за назначаване относно ВСС се одобряват с тайно гласуване и могат да бъдат обжалвани пред Върховния административен съд. Както бе споменато по-горе, съдии се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават с решение на ВСС, с изключение на председателите на двете върховни съдилища, които се назначават от Президента на Републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за един седемгодишен мандат (Президентът може да откаже дадена кандидатурата само веднъж). Всички решения на ВСС са публични и достъпни на неговата интернет страница.

85. Младшите съдии се назначават за срок от две години, който може да бъде удължен с шест месеца. През този период те са разпределени в окръжни съдилища и се подпомагат от магистрати-наставници и впоследствие се назначават в районните съдилища без конкурс. Що се отнася до първоначалните назначения на длъжност съдия, както и тези по пътя на повишение или преместване, подходящите кандидати трябва да отговарят на изискванията на юридически стаж, както следва: а) най-малко три години, за назначаване като съдия в районен съд (две години и девет месеца за младши съдия); б) най-малко десет години, от които пет години като съдия, специализиран в наказателни дела, за назначаване като съдия в специализиран наказателен съд ; в) най-малко осем години, за назначаване като съдия в окръжен или административен съд; г) най-малко десет години, за назначаване като съдия в апелативен съд; д) най-малко дванадесет години, от които най-малко осем като съдия, специализиран в наказателни дела, за назначаване като съдия е Апелативния специализиран наказателен съд; и д) най-малко дванадесет години, за назначаване като съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд. След навършване на пет години стаж и след атестиране по предложение на ВСС и ВАК, утвърдено от резолюция на ВСС, съдията се назначава за неопределено време и придобива статут на несменяемост.

⁵⁸ Конкурсните комисии се състоят от председател, четирима редовни и двама заместващи членове. Комисиите, наблюдаващи конкурсите за младши съдии, трябва да включват съдии от районни съдилища и специалисти по право; за първоначалните назначения - съдии от еднакъв ранг с този пост, за който се провежда конкурса; и за повишения - съдии от апелативни и върховни съдилища, (които трябва да бъдат избрани с публичен жребий).

86. Предизвикателствата, които продължителният изпитателен срок поставят пред независимостта на съдиите, са разгледани в предишни доклади на GRECO. Също толкова смущаващо е, че несменяемостта може да се придобие само след пет години стаж на този пост. Принципът на несменяемост преследва целта за предпазване на съдиите от възможна прекомерна намеса в тяхната работа и процеса на вземане на решения. Поради тази причина, когато изпитателният срок се простира в продължение на дълъг период от време, съществува висок риск съдиите да се поддадат на натиск, да решават делата по определен начин и тяхната безпристрастност може да бъде компрометирана. Докато практическата необходимост да се запази ефективността на наблюдавания новоназначен съдия, не се поставя под въпрос, GRECO поддържа твърдото убеждение, че такъв изпитателен срок трябва да бъде кратък, или поне не по-дълъг отколкото е необходимо, за да се оцени пригодността на даден съдия за заемане на поста. Обхватът и процесът на провеждане на атестации за целите на придобиване на статут на несменяемост трябва също да бъдат преразгледани. В съответствие с член 197 (1) ЗСВ, такива атестации следва да установят по обективен начин професионалната квалификация и работата на даден съдия, като се имат предвид неговите/нейните периодични атестации. Известен брой пропуски в тази процедура са анализирани по-долу. Това, което остава да липсва е методология, която да гарантира, че квалификациите, интегритетът, способностите и ефикасността на даден съдия се оценяват по-строго и в по-голяма дълбочина в сравнение с периодичните отчети за работата. Фактът, че досега никой съдия не е пропадал на атестация за придобиване на статут на несменяемост, предполага небрежен подход, който може да намали стойността на този процес и да застраши неговата решаваща защитна роля, а именно. да класира само онези лица, които проявяват високи професионални и етични ценности. С оглед на изложеното по-горе, **GRECO препоръчва независимостта на съдиите да бъде допълнително усилена 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.**

87. Председателите на съдилища се назначават за срок от пет години, като той може да бъде подновяван. Кандидатите трябва да имат високи професионални и нравствени качества, необходими управленски знания и умения, положителен общ резултат от последната атестация и стаж, както е предписано по-горе. Процедурата за назначаване на административни ръководители, включително председателите на двете върховни съдилища, дава възможност на други съдии, дружества с нестопанска цел, осъществяващи дейност от обществен интерес, университети и изследователски организации да представят мнението си за кандидатите за ВСС и да предлагат въпроси за интервюта. Бившите колеги и институции на кандидатите могат да изпращат въпроси и препоръки относно интегритета и професионална компетентност. Освен това, съдиите от съда, в който се прави назначаването, могат да поканят кандидатите на изслушване и да информират ВСС за мнението си. Такава възможност очевидно не е била използвана до момента, с изключение на процедурата - макар и неуспешно - за назначаването на председател на Върховния касационен съд. Освен ако не е категоризирана като класифицирана или частна,

информацията, свързана с процеса на подбор се публикува на интернет страницата на ВСС.

88. Като част от първоначалното назначаване, Комисията по професионална етика и превенция на корупцията към ВСС, подготвя становища относно интегритета на кандидатите въз основа на препоръките от предишни работодатели. По отношение на тези съдии, които са обект на повишение или преместване, се извършват по-изчерпателни проверки с помощта на данни от Инспектората на ВСС (жалби или досие за дисциплинарно производство), от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, органите на прокуратурата, други компетентните органи, както и информация от медиите и публичните регистри. Окончателното мотивирано становище удостоверява липсата или наличието на факти, предизвикващи съмнения относно интегритета на кандидата и обществената му репутация. Между януари 2013 г. и юни 2014 г. са издадени 284 становища за различни кандидати за съдебни длъжности (т.е. в рамките на първоначално назначаване, назначаване като младши съдия, повишение и назначаване като председател на съд).

89. Според ЗСВ, 20% от местата в съдилищата се заемат чрез така наречения "първоначално назначаване на длъжност съдия" или, с други думи, назначаване на външни лица. Тези конкурси се провеждат най-малко веднъж годишно, в зависимост от точния процент на свободни работни места, определени за всеки съд. Някои събеседници обясняват, че извършването на проверка на интегритета, по отношение на външните кандидати⁵⁹ е процес, изпълнен с неясноти. Дори там, където са налични досиета от предишни работодатели, съдържанието им като цяло е недостатъчно за проверка на интегритета на кандидата, тъй като нормите за поведение, очаквани от един съдия, не са приложими извън съдебната власт. Нещо повече, Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС не разполага с достатъчно правомощия да извършва качествени проверки. По отношение на кандидати, които са длъжностни лица, тя може да разчита само на информация, получена от агенции като Сметната палата (несъответствия в декларираните активите) и Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, а по отношение на други кандидати - информация от органите на прокуратурата и всички открити източници (т.е. регистри и медийни публикации). Като цяло се смята, че системата е слаба и не дава задоволителни резултати. Ситуацията се усложнява от липсата на изискване за такива новоназначени съдии да завършат *ex ante* насочено обучение, да имат съдебен стаж или работа под ръководството на старши колеги, които са задължителни за назначаване като младши съдия и които намаляват рисковете проверката на интегритета да е повърхностна и за липсата на такава в етапа на подбор. Наличието на значителен процент от съдии, които не са щателно проучени, и които буквално трябва да се обучават по време на работа, предизвиква нежелани реакции, особено в по-висшите съдебни нива. В този контекст, следва надлежно да се обърне внимание на разработването на инструменти за изпитване, способстващи да се

⁵⁹ Комисията на ВСС по етика и превенция на корупцията трябва да се уверят в изрядността на първите трима кандидати за позицията и подготвят становище за всеки кандидат въз основа на информацията и документите, с които разполагат.

провери интегритета на кандидатите, специално на етапа на подбор и които да дадат възможност за по-подробни проверки, провеждани от Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС, като се има предвид зачитането на правата на човека на кандидатите и в частност правото им на личен живот. С оглед на изложеното по-горе, **GRECO препоръчва засилване на проверките за почтеност, извършвани по отношение на кандидатите за съдии, които са обект на първоначално назначаване, при зачитане на техните човешки права и съответните европейски стандарти.** Някои стъпки в посоката, застъпена в тази препоръка, вече са планирани като част от споменатите по-горе стратегически насоки и приоритети за предотвратяване и борбата с корупцията. Въпросът за целесъобразността от засилено обучение се разглежда подробно по-долу.

90. Всички съдии са обект на периодично атестиране на всеки четири години, до навършване на 60 години. Общите критерии, предвидени от член 198 от ЗСВ са както следва: 1) правни познания и умения за тяхното прилагането; 2) умения за анализиране на правно релевантни факти; 3) умения за оптимална организация на работата; и 4) целесъобразност и дисциплина. Показателите, които трябва да бъдат взети под внимание, са: а) спазването на сроковете; б) потвърдени и отменени актове и основанията за това; в) резултати от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет; и г) обща натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареност на атестирания, в сравнение с другите съдии в същия съд. Критериите, които са *специфични* за съдии, са спазването на графика на съдебните заседания и уменията за водене на съдебно заседание и съставяне на протоколи за производството".⁶⁰

91. Атестациите се провеждат по предложение на атестационната комисия към ВСС и атестационните комисии, създадени в съдилищата. Последните се състоят от трима редовни членове и един заместник (председателите на съдилищата са изключени), избрани на случаен принцип за всяка конкретна оценка. Атестационната комисия към ВСС оценява: а) съдиите от двете върховни съдилища, включително заместник-председателя на съда; и б) всички председатели на съдилища и председателите на двете върховни съдилища. Атестационните комисии, създадени в съдилищата, извършват периодични оценки на другите съдии и заместник-председатели на съдилища. В края на двата процеса се изготвя съвкупна оценка за приемане от ВСС; тя може да бъде обжалвана пред Върховния административен съд.

92. Нравствените качества "съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати" е едно от изискванията за назначаване и издигане в кариерата на един съдия. В последните изменения на ЗСВ, обаче, спазването на правилата за професионална етика са заличени от списъка на критериите, определени за извършване на периодични прегледи на съдии и атестации за

⁶⁰ Виж член 199 от ЗСВ.

придобиване на статут на несменяемост. Въпреки настояването на властите, че методиката за атестиране на магистрати, административни ръководители и техните заместници, приета от ВСС през 2011 г. и последните изменения от март 2014 г., интегрирани в член 34 (3) "спазването на правилата на професионалната етика" като един от четирите индикатора за оценка на общите критерии на "ефективност и дисциплина"⁶¹, представители на комисиите по етика, чието мнение трябва да подкрепя всяка атестация, споделят на място пред ЕОГ, че тези проверки остават повърхностни, тъй като те най-често водят до събирането на фактическа информация относно, например, жалби или дисциплинарни производства по отношение на съдиите.⁶² GRECO е с твърдото убеждение, че спазването на етичните стандарти от един съдия е критерий, който трябва да бъде оценен въз основа на закона и отделно от критериите за целесъобразност и дисциплина, за които вече са били предписани от членове 198 и 199 ЗСВ много специфични показатели и които изключват етичното поведение. Липсата на *добре формулирани критерии* за оценка на етичните качества на съдия е явен недостатък, като се има предвид, че Етичният кодекс е задължителен за съдиите и всякакви негови нарушения предизвикват налагането на дисциплинарни мерки (виж по-долу). Ето защо, за да могат да бъдат квалифицирани проверките на изпълнението като надеждни и ефективни, би било наложително в тях да се включи разработена оценка на етичното поведение на съдията, която да е изчерпателна и да не се ограничава само до формални проверки на различни бази данни (включително и тези на дисциплинарно производство), и да се следва при оценяването на интегритета, извършено преди назначаването. Това ще позволи не само установяването на ефективността на съдията и неговото развитие във времето, но също така и ранно откриване на нередности или на склонност към неетично поведение. Освен това редовното оценяване на спазването на етичните правила вероятно ще засили значително обективността и прозрачността на процедурата за повишение, тъй като това ще помогне за обосноваване на съответните решения и ще допълва единствените други правно-предписани по закон критерии, т.е. продължителността на стажа. Съответно, **GRECO препоръчва, с цел да се подобри отчетността, обективността, прозрачността и уеднаквяването на процедурите за подбор и професионално развитие в рамките на съдебната система, да бъдат законово въведени обективни и прозрачни критерии за оценка на спазването от съдиите на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, както за атестиране за придобиване на статут на несменяемост, така и при периодичните проверки за изпълнение на задълженията.** Привличането на Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС при разработването на съответните критерии и на Националния институт на правосъдието (виж по-долу) в обучението на оценители е вероятно да донесе допълнително предимство. Също така е разумно да се отдаде дължимото внимание на цялостното развитие на единните критерии за оценка, прилагани за председатели на съдилища и ръководители на прокуратурите, така че да отразява по-добре техните специални, но не идентични съдебни функции.

⁶¹ Наред с резултатите от проверките на Инспектората към ВСС, резултатите от другите проверки, както и поощренията и наказанията през периода, за който се прави оценка.

⁶² Същото важи и за процедурата за избор на председатели на съдилища, които също се провеждат съгласно правилата на ВСС. По този начин, съблюдаваните от кандидатите "високи етични качества" се оценяват въз основа на данни от органи, като, например, Инспектората към ВСС, органите на прокуратурата, публичните регистри и съответните материали, публикувани в медиите.

Що се отнася до необходимостта, съдиите да бъдат оценени от техните колеги по ниво, това е предмет на препоръката, посочена в точка 83 по-горе.

93. Мандатът на съдия се прекратява при достигане на 65-годишна възраст, при подаване на оставка, ако е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, ако е налице трайна *фактическа* невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година, ако бъде отхвърлен в резултат на дисциплинарна санкция, ако статутът на несменяемост е отнет с резолюция на ВСС, както и в случай на несъвместимост или възстановяване на работа след незаконно освобождаване от нея.

94. Основното месечно възнаграждение на председателите на двете върховни съдилища, се равнява на 90% от заплатата на Председателя на Конституционния съд, което е свързано с възнаграждението на Председателя на Народното събрание и Президента на Републиката и, в крайна сметка, на средната работна заплата на служители и държавни служители в *публичния* сектор. Минималната брутна годишна заплата на съдия, в което и да е от двете върховни съдилища, е 46 411 лв/ 23 205 евро.

Основната месечна заплата на младши съдия е равна на удвоената средна месечна заплата на служител в *бюджетния сектор*. Минималната брутна годишна заплата на тези съдии е 18 552 лв / 9 276 евро. Заплатите на другите категории съдии се определят от Висшия съдебен съвет в съответствие със ЗСВ. Предвидено е допълнително месечно възнаграждение за осигурителен стаж (2% годишно, но не повече от 40%) и професионален опит. Допълнително трудово възнаграждение се получава само за изпълнението на задължения по време на празници и почивни дни. Съдиите могат да използват жилища от ведомствения жилищен фонд на органите на съдебната власт по време на заеманата от тях длъжност. При освобождаване от длъжност, съдиите с повече от 10 години стаж получават еднократен бонус, еквивалентен на една брутна месечна работна заплата за всяка прослужена година, но не повече от двадесет - приложими са някои изключения. Надзорът върху заплатите и обезщетенията на съдиите се упражнява от Висшия съдебен съвет и Сметната палата.

95. По време на посещението на място, бяха предвидени изменения на ЗСВ с оглед уеднаквяване на базата за определяне на заплатите на всички категории съдии, като ги обвързва със средната работна заплата на наетите лица и държавни служители в *публичния сектор*. Такъв подход се подкрепя напълно от GRECO, като би било за предпочитане в името на справедливостта и обективността, същите мащаби да се прилагат за изчисляване на заплатите в цялата съдебна система, независимо от заеманата длъжност. Обезпокоителна практика е изплащането на бонуси към края на годината на съдиите, определени по отношение на всеки съдия от председателя на съответния съд. Фактът, че разпределянето на бонуси е изцяло дискреционно, води до обвинения, че това се използва, за да се осигури лоялност в съответните съдилища. Докато мотивацията на изключителна производителност чрез набор от стимули, включително имуществени, е утвърдена практика, чиято стойност е призната от GRECO, нейната зависимост от неправомерно влияние остава значителна, докато не бъдат предприети адекватни предпазни мерки, като ясни, обективни и прозрачни критерии. Съответно, **GRECO препоръчва прилагането на**

допълнително възнаграждение в рамките на съдебната система да бъде предмет на ясни, обективни и прозрачни критерии.

Съдебни заседатели

96. Съдебните състави, разглеждащи делата на първа инстанция, могат да включват съдебни заседатели, които имат същите права и задължения като съдиите. ВСС определя реда за тяхното номиниране, възнаграждения и другите организационни въпроси. Български гражданин над 21 г. и под 65-годишна възраст, с пълни граждански права, добра репутация, който не е осъждан за умишлено престъпление (независимо дали е бил реабилитиран) може да действа като съдебен заседатели и да бъде номиниран или чрез: 1) Общинският съвет в съдебния район на съответния съд (най-малко 10 на сто от тези кандидати трябва да имат педагогическа квалификация); или 2) Столичният общински съвет - за тези, които трябва да бъдат ангажирани в специализирания наказателен съд. Кандидатите за поста на съдебни заседатели след това се утвърждават от: а) общото събрание на съдиите от съответния окръжен съд - за назначаване в районен съд; б) общото събрание на съдиите от съответния апелативен съд - за назначаване в окръжен съд; и в) на Общото събрание на съдиите от апелативния специализиран наказателен съд - за назначаване в специализирания наказателен съд. Мандатът на един съдебен заседатели е пет години и, като правило, изпълнението на тези служебни задължения е възможно само до 60 дни годишно. Основните и резервните съдебни заседатели се определят чрез жребий за всеки състав на съда и, в случай на неизпълнение на задълженията, председателят на съда може да налага глоба от 50 лв/25 евро и 500 лв/250 евро.

Управление на дела и съдебна процедура

97. Делата се разпределят на случаен принцип към съдиите по реда на получаването им чрез система за управление на делата. Този принцип трябва да се прилага на ниво съдебни колегии или отделения. Един и същ съдия няма право да разглежда едно и също дело в различни съдебни инстанции. Практическото приложение на случайното разпределение и липсата на адекватен надзор са важен проблем за много съдилища. Въпреки че този принцип е залегнал в закона, той е тълкуван прекалено общо и поради това съдилищата са приели свои собствени правила в тази област, което дава доста съществени правомощия на председателя на съда. Гъвкава правна рамка, съчетана с административните правомощия и липсата на прозрачност, водят до формирането на различни практики: например, посочва се, че някои председатели на съдилища упражняват пряко влияние върху натоварването на отделните съдии и определянето на членовете на съдебните състави. Също така са изразени твърдения за манипулиране на софтуера, фаворизиране и претоварване на съдии като средство за наказание. Поради прекомерната натовареност, която съществува в някои съдилища в продължение на години, отворено писмо с жалба беше изпратено от Наказателната колегия на Софийски градски съд на ВСС през 2009 г.⁶³. Оттогава, работна група към ВСС участва в разработването на методология за

⁶³ Нов скандал избухна през ноември 2014 г., с който се призовава за оставката на ръководството на Софийския градски съд, е провокиран от средите на съдебните служители.

измерване на натовареността на съдилищата и на отделните съдии, но без явни резултати.⁶⁴ Ситуацията се утежнява от съвместното съществуване на два софтуерни пакета за случайно разпределение и пет интегрирани софтуерни пакети за управление на делата, които са одобрени от Висшия съдебен съвет, но са несъвместими. Системата за назначаване и управление на делата изглежда е уязвима за неправомерната намеса, и не е гарантирано случайно, законно, справедливо и прозрачно разпределяне на делата. Нещо повече, характерът и сложността на делата се пренебрегват и липсва ефективен контрол, което означава, че предполагаемите престъпления не са били подложени на щателно и безпристрастно разследване и са останали ненаказани. С оглед на изложеното по-горе, **GRECO препоръчва да се гарантира, че принципът на случайно разпределение на делата се прилага на практика, като се взема предвид честната и справедлива натовареност на съдиите, както и че възлагането на делото е защитено от незаконна намеса и предмет на по-строг контрол.**

98. Изискването за произнасяне по делата в разумен срок е включено в Конституцията и в Наказателния и Гражданския процесуален кодекс.⁶⁵ Освен това, за конкретни процесуални действия, са предвидени съответните срокове. По този начин, гледането на наказателно дело трябва да бъде насрочено в рамките на два месеца от получаването му, а за фактически или правно сложни дела, този срок може да бъде удължен до три месеца, след писмено нареждане от председателя на съда.⁶⁶ Административни се образуват от председателите на съдилища, заместник-председатели или ръководители на отделение и се предоставят на съдията-докладчик, който насрочва заседание в срок не по-дълъг от два месеца след получаването на жалбата в съда. Системното неспазване на процедурните срокове води до дисциплинарна отговорност на съдия, поради неоправдано забавяне на производството чрез действие или бездействие. Извършване на периодични и специални проверки по образуването и движението на съдебните дела е специфична цел на Инспектората към ВСС. Значителният обем на работа, генериран особено в столицата, е довело до забавяне на производството⁶⁷ и много дисциплинарни производства са образувани по отношение на съответните съдии. Посочва се, че Инспекторатът към ВСС играе важна роля при установяването и реагирането на тези случаи.

99. Съдебните заседания са публични, освен ако законът предвижда друго (необходимостта от защита на държавна тайна, неприкосновеност на личния живот на страните, и т.н.). Всички съдебни актове следва да бъдат мотивирани и въз

⁶⁴ През декември 2014 г., проектът на методологията е публикуван с оглед привличане на съдийската общност.

⁶⁵ Членове 31 (1) от Конституцията, 22 (1) от Наказателно-процесуалния кодекс и 13 от Гражданския процесуален кодекс

⁶⁶ Член 252 от Наказателно-процесуалния кодекс

⁶⁷ От 2011 г., нарушения на правото на справедлив съдебен процес, поради прекомерно дългите съдебни процедури са установени в по около 10 дела на Европейския съд по правата на човека.

основа на закона и събраните доказателства. Решенията трябва да бъдат публично оповестени и се публикуват на интернет страницата на съответния съд, веднага след като те бъдат постановени, при спазване на законите за защита на личните данни и за защита на класифицирана информация. Всички съдебни решения са на разположение в "Регистър за съдебни актове", който е достъпен за обществеността. По граждански дела, мотивирано решение следва да се публикува в рамките на месец след провеждане на заседанието, което завършва разглеждането на делото; а по наказателни дела, мотивите трябва да бъдат изготвени в рамките на 30 дни след произнасяне на присъдата.⁶⁸

Етични принципи и правила на поведение

100. Съдиите полагат и подписват клетва, която ги обвързва да се ръководят от своята съвест и вътрешно убеждение, да действат по безпристрастен, обективен и справедлив начин, както и да допринасят за укрепване на авторитета на тяхната длъжност. През 2009 г., Кодексът за етично поведение на българските магистрати е приет с решение на ВСС (на разположение на неговата интернет страница: www.vss.justice.bg/en/start.htm) след широки дебати в рамките на общността на магистратите и публични срещи, проведени с ВСС. Кодексът е съставен от основни принципи, правила за етично поведение, произтичащи от основните принципи, специфични правила за етично поведение на административните ръководители, правила за предотвратяване на конфликт на интереси, гаранции за спазване на етичните правила и критериите за формиране на комисиите по етика в органите на съдебната власт, както и техните устави. Всяко нарушение на кодекса и всяко действие или бездействие, което накърнява репутацията на съдебната система, води до възникване на дисциплинарна отговорност.

101. Приемането на задължителен етичен кодекс широко се приема в страната като положителна проява на нарастващото внимание, което се обръща на интегритета на съдиите. И все пак, фактът, че кодексът не е приложим само за съдии, но и за прокурори и следователи, поражда спорове по този въпрос и се смята, че препятства неговото възприемане в съдебната система. Противоречивите мнения, изразени от страна на съдиите по места дават възможност да се предположи, че въпросите на интегритета ще се ползват от допълнителен приоритет чрез интензивно обучение, професионално ориентиране и консултиране. Въпреки че задължителното начално обучение, осигурено от Националния институт на правосъдието (НИП) и усилията в разработването и прилагането на курс за младши съдии (виж по-долу) са похвални, времето, определено за обучение специално за запознаване на бъдещите или новоназначени съдии с правилата за интегритет не е достатъчно: за младши съдии - само два дни в продължение на девет месечен редовен курс на обучение, и за съдии, които са назначени извън системата - цялата продължителност на първоначалното задължително обучение е не по-малко от 10 дни в годината след

⁶⁸ Член 308 от Наказателно-процесуалния кодекс

назначаването. Що се отнася до текущото обучение, което не е задължително, то не се взема предвид при атестацията и професионално развитие на съдията и се ръководи главно от личния избор на съдиите. Въпреки продължаващите опити на НИП за разнообразяване съдържанието на вътрешните програми за правно обучение, тяхното влияние е по-малко забележимо, отколкото това на всеобхватното и стриктно обучение, предоставяно за младши съдии. Това се обяснява с недостатъчното налично финансиране. Като има предвид, че Етичният кодекс е задължителен за съдии, получаването на подходящо обучение, ориентиране и консултиране преди встъпване в длъжност, както и по време на целия мандат, е от съществено значение за правилното спазване и крайно необходимо за възприемане на Кодекса от съдиите. Съответно, **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 корупцията; и ii) професионалното текущо обучение на действащите съдии по отношение на почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупцията в съдебната власт да бъде приоритизирано и съответно финансирано, и на всички съдии да се предоставят насоки и консултации по съдебна етика.**

Конфликт на интереси

102. В процеса на правораздаване, конфликтът на интереси по отношение на съдиите се урежда от Наказателния, Гражданския кодекс и Административнопроцесуалния кодекс. Това изисква съдията да се оттегли от определени производства, ако неговата/нейната безпристрастност може да бъде поставена под съмнение или когато има подозрение, че той/тя може да има личен интерес от резултата от дадено конкретно дело (виж по-долу). Съдебен акт, приет в нарушение на изискването за отвод от дело, в което са налице лични отношения, се отменя в рамките на процедурата за преглед или в рамките на съответните разпоредби на Гражданския процесуален или Наказателно-процесуалния кодекс и на съдията може да бъде наложена дисциплинарна мярка.

103. Извън рамките на съдебната система, съдиите са обект на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). В съответствие с него, съдиите, подобно на членовете на парламента⁶⁹, следва да представят следните декларации на ВСС (като орган, отговорен за тяхното назначаване): 1) за спазване на правилата за несъвместимост (при встъпване в длъжност, виж по-долу); 2) за частни интереси (в срок от един месец след встъпване в длъжност и в седемдневен срок, в случай на промяна на обстоятелствата); и 3) за *ad hoc* частни интереси. Декларациите се съхраняват в регистър, организиран по години и по азбучен ред на имената на съдиите. Регистрират се входящият номер на декларацията, правното основание за нейното представяне, трите имена, ЕГН на декларатора и заеманата длъжност. Всички декларации са публично достъпни на интернет страницата на ВСС.

⁶⁹ Виж "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента".

Забрана или ограничение на определени дейности

Несъвместимости, допълнителни дейности, финансови интереси и ограничения след напускане

104. Членове 5 и 12 (1) ЗПУКИ забраняват на лица, заемащи публична длъжност, да заемат друга длъжност или да извършват дейност, която е несъвместима с неговото положение и ги задължава да подават декларация за съвместимост. Тези разпоредби се прилагат по отношение на съдиите от член 195 на ЗСВ. В него се посочва, по-специално, че съдия не може а) да бъде народен представител, кмет или общински съветник; б) да заема длъжност в държавни органи, с изключение на член на Централната изборителна комисия, в общински органи или в институции на Европейския съюз; в) да упражнява търговска дейност или да е съдружник, управител или да участва в надзорни, управителни съвети или съвети на директорите или в контролни органи на търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност, с изключение на тези на професионалните сдружения на съдии, прокурори и следователи или на други юристи; г) да получава възнаграждение за извършване на дейност по договор или по друго правоотношение с държавна, общинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец с изключение на научна и преподавателска дейност, за участие в Централната изборителна комисия и в изборителни комисии при произвеждане на избори за народни представители, членове на Европейския парламент от Република България, Президент и вицепрезидент на републиката и местни избори, за участие в изработването на проекти на нормативни актове, които са възложени от Народното събрание или от органите на изпълнителната власт, както и за упражняване на авторски права и за участие в международни проекти, включително финансирани от ЕС; д) да упражнява свободна професия или друга платена професионална дейност; е) да членува в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, да извършва политическа дейност, както и да членува в организации или да извършва дейности, които засягат независимостта му; ж) да е член на синдикална организация извън системата на съдебната власт. Съдиите от административните съдилища не могат да бъдат членове на Централната изборителна комисия или на изборителните комисии, споменати по-горе. Освен това, съгласно член 213 ЗСВ, съдиите нямат право да предоставят правни консултации. Няма ограничения по отношение на финансови интереси, които трябва да бъдат оповестени, като част от активите на съдията (виж по-долу).

104. Членове 5 и 12 (1) ЗПУКИ забраняват на лица, заемащи публична длъжност, да заемат друга длъжност или да извършват дейност, която е несъвместима с неговото положение и ги задължава да подават декларация за съвместимост. Тези разпоредби се прилагат по отношение на съдиите от член 195 на ЗСВ. В него се посочва, по-специално, че съдия не може а) да бъде народен представител, кмет или общински съветник; б) заема длъжност в държавни органи, с изключение на член на Централната изборителна комисия, в общински органи или в институции на Европейския съюз; в) упражнява търговска дейност или да е съдружник, управител

или да участва в надзорни, управителни съвети или съвети на директорите или в контролни органи на търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност, с изключение на тези на професионалните сдружения на съдии, прокурори и следователи или на други юристи; г) да получава възнаграждение за извършване на дейност по договор или по друго правоотношение с държавна, общинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец с изключение на научна и преподавателска дейност, за участие в Централната изборителна комисия и в изборителни комисии при произвеждане на избори за народни представители, членове на Европейския парламент от Република България, президент и вицепрезидент на републиката и местни избори, за участие в изработването на проекти на нормативни актове, които са възложени от Народното събрание или от органите на изпълнителната власт, както и за упражняване на авторски права и за участие в международни проекти, включително финансирани от ЕС; д) да упражнява свободна професия или друга платена професионална дейност; е) да членува в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, да извършва политическа дейност, както и да членува в организации или да извършва дейности, които засягат независимостта му; ж) да е член на синдикална организация извън системата на съдебната власт. Съдиите от административните съдилища не могат да бъдат членове на Централната изборителна комисия или на изборителните комисии, споменати по-горе. Освен това, съгласно член 213 ЗСВ, съдиите нямат право да предоставят правни консултации. Няма ограничения по отношение на на финансови интереси, които трябва да бъдат оповестени, като част от активите на съдията (виж по-долу).

105. Съдиите трябва да потвърдят тяхното съответствие с посочените по-горе правила, чрез подаване на декларациите по ЗСВ и ЗПУКИ, както следва. Към ВСС: 1) при кандидатстване за длъжността младши съдия (член 186 (8) ЗСВ); 2) при кандидатстване за първоначално назначаване като съдия (член 186а (3) ЗСВ); и 3), когато се заема поста на съдия (в рамките на един месец от заемането на длъжността). Несъответствието е едно от основанията за уволнение. Образец на декларацията е публикувана на интернет страницата на ВСС⁷⁰. Въпреки това, действително подадените декларации по силата на член 195 от ЗСВ не се оповестяват публично. Те се добавят към личните досиета на съдиите. Освен това, след встъпването им в длъжност и в съответствие с изискванията на ЗПУКИ, съдиите трябва да подадат същата декларация до ВСС по образец, одобрен от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която е достъпна на нейната интернет страница и на страницата на ВСС. Тези декларации, подадени от съдиите, се публикуват на интернет страницата на ВСС. Няма ограничения след заемане на длъжността, които да са приложими за съдии и, с оглед на другите спорни въпроси в рамките на съдебната власт, това се смята като по-малко тревожно.

⁷⁰ Тези декларации трябва да се попълват от лица, които са печелили конкурси за младши съдии или за първоначално назначаване на длъжността съдия.

Отвод и оттегляне

106. Съгласно член 29 от Наказателно-процесуалния кодекс, съдия трябва да бъде отведен, ако: 1) той/тя е участвал в състава на съда, който е издал присъда/решение във всяка една инстанция или при възобновяване на наказателното дело, определение, с което се одобрява споразумение за решаване на делото, определение, с което се прекратява наказателното производство, определение, с което се взема, потвърждава, изменя или отменя мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство; 2) той/тя е участвал в разследването по делото; 3) той/тя е действал като прокурор по делото, 4) той/тя е бил обвиняем, настойник или попечител на обвиняемия, защитник или повереник по делото; 5) той/тя е бил или може да встъпи в наказателното производство като частен обвинител, частен тъжител, граждански ищец или граждански ответник; 6), той/тя е бил свидетел, поемно лице, вещо лице, преводач, тълковник или специалист - технически помощник по делото; 7) той/тя е съпруг или близък роднина на лицата по т. 6.1; 8) той/тя е съпруг или близък член на семейството на друг член от състава на съда. Други обстоятелства могат да доведат до отвеждане, ако в резултат на тях съдия може да се счита за предубеден или имащ пряк или косвен интерес от изхода на делото. В такива случаи, съдията трябва да си направи отвод от производство или може да бъде отведен по искане на една от страните. Подобни правила се прилагат и в гражданското право и по административните дела.⁷¹

Подаръци

107. Забраните за приемането на подаръци и услуги са включени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Раздел I "Основни принципи" описва като почтен магистрат този, който извън рамките на закона не приема материални или нематериални облаги, които могат да поставят под съмнение неговата/нейната независимост и безпристрастност, докато в Раздел II "Правила за етично поведение, произтичащи от основните принципи" се посочва, че магистратът не може да получава облага от трети лица, която основателно би се възприела като резултат от компромис с неговата честност и справедливост при изпълнение на професионалните му задължения. Властите подчертават, че горепосоченото ограничение е свързано с каквито и да е облаги, които не са предвидени от закона. Както беше посочено по-рано, нарушенията на Етичния кодекс, включително приемането на подаръци или услуги, водят до налагането на дисциплинарни мерки. Както лица "заемащи отговорно служебно положение", на магистратите освен това е забранено да приемат подкупи по силата на членове 302-303 (пасивен подкуп) и 304-304а (активен подкуп) от Наказателния кодекс. Тези престъпления налагат лишаване от свобода до десет години и парична глоба. Обвинения за подкуп са повдигнати от прокуратурата срещу петима съдии през 2010 г. и един съдия през 2011 г.

⁷¹ Виж член 22 от Гражданско-процесуалния кодекс и член 144 от Административнопроцесуалния кодекс.

Контакти с трети страни и поверителна информация

108. Съдиите са длъжни да пазят в тайна разискванията и нямат право да споделят вижданията си по дела преди произнасяне на съдебно решение. Извън съдебните заседания, те не могат да се обсъждат производствата с други страни, адвокати или трети лица, освен когато това е предвидено от закона. Съдиите трябва да пазят като служебна тайна сведенията, които са узнали по време на изпълнението на служебните си задължения или които засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Правилата, свързани с контакти с трети страни и обработка на поверителна информация също са включени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Обработката на информация, класифицирана като държавна тайна или служебна тайна се регулира от Закона за защита на класифицираната информация и Правилника, приети в съответствие с него.

Декларации за имущество, доходи, задължения и интереси:

109. Съгласно член 228 ЗСВ, съдиите трябва да декларират доходите и имуществото си пред Сметната палата (СП) при спазване на условията и реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности от 2000 г., като членовете на парламента⁷². Информацията относно възнаграждението на лицата, заемащи длъжността съдия и всички промени в техния статут се съобщава от ВСС на СП. Всички декларации се оповестяват публично и се поставят в регистър, достъпен на интернет страницата на СП, с изключение на защитените лични данни. Както и в случая на членовете на парламента, имената на съдиите, които не подадат декларация се оповестяват публично и се изпращат в Националната агенция за приходите за проверки и ревизии, както и в Национална агенция Държавна сигурност за сведение. Освен това, по силата на правилата, приети от ВСС, кандидатите за председател на съдилища следва да декларират имуществото си и неговия произход като част от процеса на кандидатстване. Техните съпрузи и роднини по права линия (родители и деца) са също обект на задължението за оповестяване. Декларациите се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет до един месец след назначаването.

Надзор и правоприлагане

Етични принципи и правила на поведение

110. На ниво съдилища, прилагането на Етичния кодекс за поведението на българските магистрати е в ръцете на етичните комисии, работещи въз основа на

⁷² Виж "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента".

правилата, определени от Висшия съдебен съвет и установени като се започне от регионално ниво. Комисиите се състоят от трима редовни членове и един заместник-член, които се избират от общите събрания на съдилищата за срок от четири години, без право на незабавно преизбиране. Председателите на съдилища не могат да бъдат избрани за членове. Комисиите действат като помощни органи към Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС (КПЕПК) и улесняват текущото събиране и анализ на информация за неетично поведение или корупционни действия от страна на съдиите. Комисиите могат да разглеждат всички жалби, включително и тези, публикувани в медиите, или действат в изпълнение на разпореждане на КПЕПК или председателите на съдилища. Комисиите също подготвят становища относно етичното поведение на кандидатите за повишение или преместване и на онези съдии, които са обект на периодични прегледи за изпълнение. Резултатите от проверките, включително тези, в които е установено нарушение на Етичния кодекс, трябва да се представят на съответните председатели на съдилища и на КПЕПК. Що се отнася до КПЕПК, тя може или да извършва самостоятелни проверки или да ги делегира на комисиите по етика. В изпълнение на своите задължения, КПЕПК и комисиите по етика си взаимодействат с компетентните органи и институции и КПЕПК представя резултатите от своите проверки на ВСС.

111. Както бе споменато по-горе, всяко нарушение на Етичния кодекс се квалифицира като дисциплинарно нарушение (т.е. установяване на неизпълнение на служебните задължения) и се прилагат следните санкции: 1) забележка; 2) порицание; 3) намаляване на основната заплата от 10 до 25% за период от 6 месеца до две години; 4) понижение за срок от една до три години; 5) освобождаване от длъжност като председател/заместник-председател на съда; и 6) уволнение. Отделно от етичните нарушения, дисциплинарните нарушения включват: системното неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, всяко действие/бездействие, чрез което се забавя производство без обосновка, всяко действие/бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт, и неизпълнение на други служебни задължения. Дисциплинарната отговорност се осъществява независимо от гражданската, наказателната или административната отговорност. Избран член на ВСС, който систематично не изпълнява служебните си задължения или е извършил тежко нарушение или действия, накърняващи престижа на съдебната власт, следва да бъде освободен от длъжност.

112. Дисциплинарните производства трябва да започнат в рамките на шест месеца от откриване на нарушението, но не по-късно от три години от извършване на нарушението. Тяхната продължителност не може да надвишава три месеца, и изтичането на този срок не е достатъчно основание за прекратяване на отговорност. По отношение на съдиите, които са обект на забележка или порицание се започва производството и се налагат санкции с мотивирана заповед на председателя на съответния съд. ВСС следва да бъде незабавно уведомен и може да потвърди, отмени или измени санкцията в рамките на един месец. Между януари 2009 г. и октомври 2014 г., ВСС е разгледал 121 заповеди на председатели на съдилища за налагане на дисциплинарни наказания забележка и порицание; 36 от решенията на ВСС са обжалвани пред Върховния административен съд.

113 Що се отнася до съдиите, които са обект на други видове санкции, производствата по отношение на тях трябва да се извършват от дисциплинарния състав и санкциите се налагат от ВСС. Същото важи и за членове, избрани във ВСС и председателите на съдилищата и заместник-председателите. Освен това, в случай на висящо производство за дисциплинарно освобождаване от длъжност на избран във ВСС член, съдия или председател или заместник-председател на съдилище, той може да бъде отстранен от длъжност за срок до шест месеца от ВСС по предложение на неговия дисциплинарен състав. За всяка процедура, се определя тричленен състав чрез жребий измежду членовете на ВСС. Изслушванията се провеждат при закрити врати и съдията има право да бъде представляван от адвокат. Решенията се приемат с мнозинство на гласовете и се изпращат на ВСС. ВСС може да отхвърли или да приеме дисциплинарно наказание с мотивирано решение, одобрено с мнозинство от повече от половината от членовете му. Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в двустепенна процедура (обжалване и касация) от ответника или автора на предложението.⁷³ Всички решения, които са влезли в сила се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет, както и годишните анализи на дисциплинарната практика. През последните пет години, ВСС е инициирал 80 дисциплинарни производства за нарушения на Кодекса за етично поведение на българските магистрати от съдии.

114. При посещението на място, най-често изразяваната критика към комисиите по етика засяга общата липса на мотивация за насърчаване на интегритета и силния дух на професията, която се засилва от отнемането на необходимото време от работата на съда, когато съдиите заседават в комисиите по етика. Нещо повече, липсата на разработени критерии за установяване на етичното поведение на съдия (виж параграф 92) и невъзможността за създаване на лични впечатления за него/нея - тъй като оценката може да бъде направена само от комисия към по-горния съд - означава, че решенията на комисиите най-вече оценяват техническите умения на съдиите. Податливостта на КПЕПК, като спомагателна структура на ВСС, на неправомерно политическо влияние вече беше спомената по-горе (виж параграф 83) и не беше възможно да се установи на място, че КПЕПК е взела предвид - при изпълнението на своя мандат - всички задълбочени анализи, с изключение на редовните проверки на съобщенията в медиите, за да установи всякакви системни пропуски или недостатъци, корупция в съдебната власт или че е предприела някакви превантивни мерки, за да отговори на легитимните обществени опасения за широкото разпространение на корупцията сред съдиите, освен да реагира на отделните случаи, изложени от пресата. Освен това, комисиите по етика нямат правото да образуват дисциплинарни производства по отношение на съдиите. По този начин, предложенията могат да се правят само от съответния председател на съдилище или председател на по-горния съд, Инспектората на ВСС, не по-малко от една пета от членовете на ВСС или министъра на правосъдието. Подобно състояние на нещата подкопава ролята на комисиите по етика като пазители на обвързващия Кодекс за етично поведение на българските магистрати. Освен това твърденията, че

⁷³ Предложения за налагане на дисциплинарни наказания могат да бъдат направени от председателите на съдилища, всеки председател на съдилище от по-горна инстанция, Инспекторат към ВСС, и не по-малко от една пета от членовете на ВСС и министъра на правосъдието.

честите противоречия и несъответствия в практиката на ВСС по дисциплинарните въпроси, дължащи се на неправомерно въздействие, което осуетява последователния подход, също заслужават специално да бъдат споменати тук, но като се има предвид, че въпросът за неправомерната намеса е предмет на препоръката в точка 83, както и това, че всички решения на ВСС могат да се обжалват пред Върховния административен съд⁷⁴ в двустепенна процедура, изготвянето на отделна препоръка не е оправдано. Съответно, **GRECO препоръчва i) извършване на оценка на ефективността на системата за контрол и прилагане на стандартите за почтеност в съдебната система и нейното въздействие върху превенцията и разкриването на неправомерно поведение на съдии, и предприемане на съответни коригиращи действия (например преразглеждане на мандата на отговорните органи за надзор, извършване на редовни оценки на риска, рационализиране на практиката на Висшия съдебен съвет по дисциплинарни въпроси, и т.н.); и ii) предоставяне на право на етичните комисии към съдилищата да инициират дисциплинарно производство срещу съдии.**

Конфликт на интереси и допълнителна заетост и дейности

115. Спазването на правилата за несъвместимост от страна на съдиите се контролира от ВСС. Що се отнася до установяването и регистрацията на частните интереси на съдиите и разглеждането на всеки конкретен случай на конфликт на интереси, в рамките на съдебния процес, те се управляват от съдебни състави, които вземат решение за отвод или самоотвод (въпросния съдия заседава в състава) или по-горния съд. Извън този процес, общият надзор се упражнява от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Производство може да се задейства при подадена външна жалба, молба от съдия, или *служебно*. Като орган, на който е възложено събирането и съхраняването на декларациите, които са задължителни за съдиите съгласно ЗПУКИ (т.е. декларации за частни интереси и за съвместимост с длъжността), ВСС също следва да докладва на Комисията за случаите на забавяне или непредставяне. През последните три години и половина години, от Комисията са образувани 21 производства за късно подаване на декларации и за неоповестяване на промени в техните частни интереси; в 20 от случаите, това е довело до приемането на решения. Открити са тридесет и пет административни нарушения, изразяващи се в неподаване на декларация по ЗПУКИ и са наложени в дванадесет случая.

116. Освен в случаите на самоотвод по искане на страна, надзор относно спазването от страна на съдиите на правилата за конфликт на интереси не се извършва, и ситуацията е идентична с тази, описана по отношение на народните представители.⁷⁵ По този начин, нито ЗПУКИ, нито ЗСВ определят дали ВСС или Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси са отговорни за систематичното и задълбочено анализиране на конкретните

⁷⁴ Въпреки че повечето съдии, при срещите на място с ЕОГ са на мнение, че би било по-подходящо Върховния касационен съд, а не Върховния административен съд да служи като въззивна инстанция.

⁷⁵ Виж "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента".

обстоятелства, описани в декларациите за частните интереси на съдиите. Както бе споменато по-горе, ВСС гарантира само своевременното им подаване и докладването за всички нередности на Комисията, като има предвид, че последната е единственият компетентен орган, който може да установи наличието на конфликт в конкретен случай, отнесен до нея. Както ЕОГ бе информирана, извършването на допустимите дейности като изнасяне на лекции в частен университет, не изисква изричното съгласие на съответния председател на съдилище или орган за назначаване на съдии (т.е. ВСС). И все пак, някои съдии оповестяват такива дейности или правят *ad hoc* оповестявания или се оттеглят в случай на връзка, която може да породи съмнения относно съществуването на конфликт. При това положение, липсват съществени проверки и не може да се формира цялостна представа за частните интереси и имущество на съдията, които са предмет на отделни декларации (виж по-долу). Освен това, в ход са дискусии дали би било допустимо, от конституционна гледна точка, да се предоставят на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси контролни правомощия по отношение на съдиите. Стойността на извършване на независима оценка на ефективността на системата за разкриване и установяване на конфликт на интереси и влиянието, което тя оказва върху превенцията и разкриването на корупция сред служителите, податливи на това, и за предприемане на необходимите коригиращи действия вече са посочени в препоръката в параграф 62. И все пак, за да се преодолеят опасенията, характерни за съдиите, **GRECO препоръчва да се гарантира, че частните интереси на съдиите - независимо от това дали те са деклариран периодично или *ad hoc* - са предмет на съществени и редовни проверки, и да се установи ефективно сътрудничество между властите, осъществяващи надзор върху спазването от съдиите на правилата за конфликт на интереси и за разкриване на имущество, като се отчита независимостта на съдиите.**

Декларации за имущество, доходи, задължения и интереси

117. Контролът за оповестяването на имуществото на съдиите е в правомощията на Сметната палата (СП) - същото се отнася и за народните представители⁷⁶. СП води регистър на всички декларации (начални, годишни и окончателни), които са открити за публично разглеждане. Личните данни не се разгласяват. В СП са създадени горещи телефонни помощни линии, които са предназначени да помогнат на онези, които имат задължение за докладване, включително съдии, при попълването на съответните формуляри. Административни глоби за неподаване на декларация или късното ѝ представяне са наложени от СП на един съдия през 2011 г., 4 съдии през 2012 г., 2 съдии през 2013 г. и един съдия през 2014 г. След като се установи липсата на съответствие между декларираните факти и тези, регистрирани от съответните държавни и общински органи, са направени препоръки към Националната агенция за приходите (НАП) по отношение на 26 съдии през 2010 г., 26 съдии през 2011 г., 22 съдии през 2012 г., и 16 съдии през 2013 г. Въз основа на

⁷⁶ Виж "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента".

информация, получена от страна на СП, през 2010 г. НАП образува и извършва данъчни проверки по отношение на 44 съдии и публикува данъчните ревизии по отношение на 3 съдии; един от тях идентифицирани допълнителни данъчни задължения в малки размери. Данъчни проверки са образувани и приключени по отношение на 32 съдии през 2011 г. и 31 съдии през 2012 г. Заключениета на НАП са споделени със СП и са публикувани на нейната интернет страница. През 2013 г. и 2014 г., данъчни проверки са образувани и приключени по отношение на 8 и съответно 19 съдии.

118. Редовният контрол на имуществото на съдиите по време на тяхната служба е постижение, което заслужава признание. Неговият положителен ефект обаче отслабва поради многото слабости на системата за проверка, подчертани по-рано по отношение на народните представители, които са валидни и за съдиите. Препоръката включена в параграф 67 е предназначена за намаляване на съществуващите недостатъци и цели въвеждане на надежден и ефективен надзор и по отношение на приходите на съдиите. GRECO признава, че тъй като повечето съдии притежават статут на несменяемост, високата честота на съществени проверки е от второстепенно значение, в сравнение с членовете на парламента, и не е необходимо да бъдат предмет на препоръка.

Имунитет

119. Съдиите не могат да носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия, освен ако те не представляват умишлени престъпления от общ характер, включително корупция. Ако съдия бъде привлечен за обвиняем или е образувано наказателно производство от общ характер, той/тя следва да бъде временно отстранен от длъжност от Висшия съдебен съвет, до приключването на производството. Искането за отстраняване се прави от главния прокурор или поне от една пета от членовете на ВСС (в случай на наказателно производство от общ характер). Ако съдия бъде задържан, се счита, че е временно отстранен от длъжност. През последните две години, обвинения в незаконно присвояване са повдигнати срещу двама председатели на съдилища.

Съвети, обучение и осведоменост

120. Първоначалното обучение и повишаването на квалификацията на всички магистрати, включително съдии, се осъществява от Националния институт на правосъдието (НИП). То *inter alia* предвижда: 1) задължителен деветмесечен присъствен първоначален курс за младши съдии; 2) задължителен курс, насочен към задълбочаване на квалификацията на съдиите, които са назначени първоначално в органите на съдебната власт⁷⁷; и 3) различни избираеми програми за обучение, за

⁷⁷ Курсът трябва да бъде завършен през първата година след назначаването и неговата продължителност трябва да бъде най-малко 10 дни.

да се подобри професионалната квалификация на съдиите. ВСС може да реши, че дадена програма за обучение е задължителна за съдия в случай на повишение, специализация или назначаване като председател на съд. След приемането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати през 2009 г., обучението по съдебна етика е приоритет в серия от мероприятия за обучение, които се провеждат съвместно от НИП и КПЕПК към ВСС в петте апелативни района, които обхващат около 250 съдии. От 2011 г., насетне са организирани повече от дузина допълнителни и задължителни семинара по теми като "Независимост на съдии и прокурори: перспективи и предизвикателства", "Етика на магистратите", "Съдебна етика. Превенция на корупцията. Конфликт на интереси", "Съдебна етика и борба с корупцията в ЕС", "Имидж на магистрата". Съдебната власт и медиите", и "Противодействие на корупцията в съдебната власт". Що се отнася до курсовете по етика и конфликт на интереси, те се основават най-вече на практиката на Върховния административен съд, който трябва да упражнява контрол върху дисциплинарни решения на ВСС по отношение на съдиите. В допълнение, от 2010 г. насам, НИП стартира курсове за дистанционно обучение курсове, например, "Разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси", "Етични предизвикателства пред работата на магистратите", "Длъжностни престъпления. Подкуп" и "Престъпления, извършени от длъжностни лица". Документни престъпления". Въпреки похвалните усилия на НИП при предоставянето на обучение, особено за младши съдии, което е посочено по-горе, съществуват някои недостатъци и е наложително да се предприемат мерки за подобряване на първоначалното обучение и повишаването на квалификацията на съдиите, както се подчертава в препоръката в параграф 101. Нуждите от обучение трябва се насочат към гарантиране на пълното и последователно прилагане на Кодекса за етично поведение на българските магистрати и ангажираност на различните звена от съдебната система.

121. С цел да се повиши информираността на обществото за правораздаването и функционирането на съдебната система, във всяко от съдилища в страната са назначени пресслужби. Всеки акт на корупция в съдебната система или неетично поведение може да се докладва чрез жалба, подадена онлайн, директно до КПЕПК към ВСС. Пример за надлежно попълнен формуляр е на разположение на интернет страницата на КПЕПК, като предоставя насоки на обществеността.

122. Много от съдиите, интервюирани от ЕОТ, посочват че съдът се явява във фокуса на безразборните медийни кампании, често провокирани от популистката реторика на водещи политически фигури, които винят в частност съдиите за провалите на правоохранителните органи. Предоставени са примери за случаи, когато министри изпреварват съдебните решения в декларации в пресата, и когато очакваните присъди не бъдат постановени, обществеността насочва недоволството си срещу съдилищата. Това се потвърждава и от други източници, които изтъкват конкретно ефекта, който такава враждебна среда има върху съдиите и способността

им да правораздават безпристрастно и без страх от публично осъждане.⁷⁸ Видно е, че до този момент са предприети някои значими стъпки за защита на съдиите от този политизиран натиск.⁷⁹ GRECO счита, че би било полезно за ВСС и за цялата магистратска общност, да инвестират в насърчаването на по-доброто разбиране на закона сред гражданите, така че да се подобри възприятието за справедливостта на правосъдието. Последователната работа с медиите, за да разсеят необосновани твърдения за корупция и злоупотреба с влияние, ще се счита за предимство.

⁷⁸ www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf, страници 96-97.

⁷⁹ В писменото си искане представено след края на посещението на място, органите предприемат следните стъпки за преодоляване на съществуващите проблеми: 1) май 2014 г. ВСС приема правила за обществен отговор на случаи на намеса в независимостта на съдебната власт (и в много случаи, ВСС е отговаря публично в защита на отделни магистрати, които са били обект на публични атаки по отношение на своите решения и заповеди); 2) ВСС инициира мащабни информационни кампании (т.е. дни на отворените врати в съдилищата, прокуратурите и на ВСС) и стажове в рамките на своята администрация за студенти по право, които се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет; 3) иницирана е пилотна образователна програма за 2014/2015 учебна година, съвместно с Министерството на образованието насочват учениците от^{10-ти} клас към 27-те областни града, което ще подобри правната култура благодарение на лекции, водени от съдии и прокурори; 4) изпълнение на проект, финансиран от ЕС, за разработване на комуникационна стратегия за съдебната система следва да бъде завършен през есента на 2015 г., което ще доведе до производството на брошури и видеоклипове за насърчаване на дейността на съдебната власт.

V. ПРЕДОТВРЯВАНЕ КОРУПЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОКУРОРИТЕ

Преглед на прокуратурата

123. Прокуратурата има автономен статут в рамките на съдебната власт и отделен бюджет. Нейната основна задача е да гарантира законността и нейните конкретни цели са да ръководи и контролира разследвания, да повдига наказателни обвинения и да ги поддържа в наказателни дела, да упражнява надзор при изпълнението на наказанията и други принудителни мерки, да участва в граждански и административни дела, както се изисква от закона, и да отменя незаконосъобразни актове. Службата се отчита пред Висшия съдебен съвет.

124. Съгласно Закона за съдебната власт (ЗСВ) от 2007 г., прокуратурата е неделима и централизирана, и нейната вътрешна структура съответства на тази на съдилищата. Службата се състои от главен прокурор, който е пазител на законността и дава методически указания на другите прокурори, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, пет апелативни прокуратури, една специализирана апелативна прокуратура, една военна апелативна прокуратура, 27 окръжни прокуратури, Софийска градска прокуратура (със статут на окръжна прокуратура), една специализирана прокуратура, три военноокръжни прокуратури и 113 районни прокуратури. В окръжните прокуратури се създават административни отдели, прокурорите от които участват в производствата по административни дела. На 1 януари 2015 г. е имало общо 1 948 прокурори от които 1 044 са мъже и 904 жени. От 143 ръководители на прокуратури, 92 са мъже и 51 жени. От 143 заместник-ръководители на прокуратури, 86 са мъже и 57 жени.

125. При изпълнение на своите задължения, прокурорите са длъжни да се съобразяват единствено със закона. Влиянието на държавни или обществени лица, длъжностни лице или граждани върху прокуратурата е забранено. Всеки прокурор е подчинен на съответния горестоящ по длъжност, а всички прокурори и следователи са подчинени на административния ръководител на съответната прокуратура. Всеки горестоящ прокурор може да дава указания до неговите/нейните подчинени и да изменя, спира или отменя писмено техните указания. Писмените указания на висшестоящ прокурор са задължителни за неговите/нейните подчинени, като предложението за разглеждане на тези указания, също трябва да бъде мотивирано. В случай на несъгласие, подчинен прокурор, чийто акт е отменен от висш прокурор може да сезира горестоящата прокуратура над неговия/нейния ръководител. Освен ако те са обект на съдебен контрол, всички прокурорски актове могат да бъдат оспорени пред висшестояща прокуратура.

126. Като част от съдебната власт, прокуратурата се радва на такава автономия, каквато е необходима за изпълнението на нейните функции. Видът и обхватът на нейните правомощия са ясно установени от закона, като прокуратурата се отчита

периодично и публично за дейността си чрез годишни доклади, подавани до Висшия съдебен съвет (и в крайна сметка, Народното събрание). Въпреки това, гражданското общество и медиите имат опасения за партийни решения в случаи, свързани с длъжностни лица с най-висок ранг, обвинени в престъпни деяния по време на техния мандат, които не са били своевременно или изобщо преследвани, което се разглежда като знак на влияние върху независимостта на прокурорите.⁸⁰ GRECO отбелязва, че една независима проверка на ефективността на прокуратурата и, по-специално, на факторите за политическо, йерархично и друго неправомерно въздействие върху нея, включително и тези, които биха могли да ограничават професионална независимост, ефективност, отговорност и мотивация на прокурорите, представлява част от споменатата по-горе "Актуализирана стратегия за продължаване на реформата на съдебната система".⁸¹ GRECO напълно подкрепя подобни начинания и отчита не само целевото им изпълнение, но и провеждането на подходящи последващи действия.⁸² Групата също така отбелязва, че по силата на принципа за законност, прокурорите са длъжни да работят по всички регистрирани досиета и че се регистрират всички сигнали и жалби. Според прокурорите, при срещите с ЕОГ по време на посещенията, около две трети от жалбите относно корупцията с участието на високопоставени длъжностни лица, включително прокурори и съдии, не биха могли да бъдат завършени поради недостатъчно доказателства.

Органи на самоуправление на прокуратурата

127. Висшият съдебен съвет (ВСС) е ключовият орган за самоуправление за прокурори и съдии. Правният статут, съставът и мандатът на ВСС и на неговите помощни структури са описани в точки 79-81 по-горе и препоръката в точка 83 има за цел не само да намали рисковете от неправомерна политическа намеса, упражнена върху съдебната власт от други клонове на властта, но също да се гарантира, че различните функции на съдилищата и на прокуратурата са надлежно взети под внимание, по-специално, чрез отстраняване на възможностите за неправомерен натиск от една част на съдебната власт върху друга в рамките на ВСС по въпроси като например подбора, назначаването, атестирането и дисциплината на съдиите и прокурорите. Признавайки, че ВСС е единна структура, обхващаща трите части на съдебната власт (съдии, прокурори и следователи) и че в общи линии за съдии и прокурори се прилагат подобни правила, **GRECO препоръчва, с оглед утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет, и засилването на неговата роля на гарант за независимостта и автономността на прокурорите, решенията за назначаване на прокурорите, кариерното им**

⁸⁰ Корупция и антикорупция в България (2012-2013 г.), Документ № 43, ноември 2013 г.

⁸¹ През ноември 2014 г. главният прокурор направи нови предложения за децентрализация на прокуратурата и предоставяне на допълнителни гаранции за ненамеса в работата на прокурорите.

⁸² Също така, с оглед на едно скорошно изследване "Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство", извършено от Global Metrics по задание на Български институт за правни инициативи, което се отнася, *inter alia*, за поддаването на йерархична натиск, злоупотребата с власт от съда и прокуратурата, лидерство и поддаване на натиск от влиятелни политически и икономически фактори, като най-често срещаните форми на неетично и корупционно поведение в рамките на прокуратурата.

развитие, атестация и дисциплина да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са прокурори.⁸³

Назначаване, професионално развитие и условия за длъжността

128. Както и съдиите, прокурорите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност с решение на Висшия съдебен съвет. Изискванията за подбор и назначаване на прокурори са идентични на тези, установени за съдиите.⁸⁴ С изключение на главния прокурор, който се назначава от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за седемгодишен мандат (Президентът има право да откаже предложената кандидатура само веднъж), всички други назначения (първоначално, повишение, преместване, назначаване на ръководител на прокуратура), се правят от ВСС въз основа на национални конкурси, които се провеждат по начин, аналогичен на този, предписан за съдиите.⁸⁵ Процедурата за оценка на интегритета на кандидатите за различните прокурорски длъжности и за провеждане на атестация за придобиване на статут на несменяемост и редовните проверки за изпълнение също е сходна. Между м.януари 2013 г. и м.юни 2014 г. 230 становища са издадени от Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС за кандидатите за прокурорски длъжности (т.е. относно първоначално назначаване, назначаване като младши прокурор, повишение и назначаване на ръководител на прокуратура).

129. По силата на тяхната принадлежност към съдебната власт, прокурорите, както и съдиите, се очаква да упражняват своите задължения почтено и безупречно и да действат честно и безпристрастно при вземането на решение, независимо от същността на съдебното преследване и вида на обвинението. Поради това е необходимо да се установи още преди заемането на длъжността и през целия мандат, че кандидатът за прокурорски пост има не само съответните правни квалификации, но също така е с висок морал. Притежаването на морални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (виж по-долу) е един от критериите за назначаване и издигане в кариерата, но се оказва невъзможно да се проведе проверка на интегритета по отношение на тези кандидати, когато се прилага така наречената процедура за "първоначално назначаване" (или назначаване на кандидати извън системата) и които могат да съставляват до 20% от прокурорите. Освен това, успешните кандидати подлежат само на много повърхностно въвеждащо обучение при назначаването си. В процедури за повишение (с изключение на повишение в ръководител на прокуратура), периодични прегледи за изпълнение или атестация за придобиване на статут на несменяемост, се вземат под внимание спазването на правилата за етично поведение само по един много повърхностен начин и за прокурорите съществуват

⁸³ Становище № 9 (2014 г.) на ССРЕ на Европейските норми и принципи относно прокурорите:

[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2015\)29&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2015)29&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

⁸⁴ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁸⁵ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

малко стимули да посещават курсове относно интегритета, конфликта на интереси и превенцията на корупцията, тъй като повишаването на квалификацията не е задължително и е недостатъчно финансирано. Освен това се посочва, че атестацията за придобиване на статут на несменяемост е формална и не изпълнява достатъчно филтрираща роля,⁸⁶ докато за повишенията се счита, че се основават по-скоро на повърхностни редовни прегледи за изпълнение, които не успяват да генерират доверие в кариерното израстване, основаващо се на личните и професионалните качества на прокурорите. В резултат на това, състоянието е много подобно на това, описано по-горе по отношение на съдиите (виж параграфи 86, 89 и 92). Като има предвид, че Кодексът за етично поведение е задължителен за прокурори и всякакви нарушения водят до налагане на дисциплинарни мерки, а също и като има предвид необходимостта от поддържане на съгласувани процедури за назначаване и професионално развитие в рамките на съдебната власт, **GRECO препоръчва i) засилване на проверките за почтеност, извършвани по отношение на кандидатите за длъжността прокурор, които са предмет на първоначално назначаване, като се зачитат човешките им права и съответните европейски стандарти; и ii) да се гарантира, че периодичните проверки за изпълнение на задълженията и атестациите за придобиване на статут на несменяемост в рамките на прокуратурата се основават на законови обективни и прозрачни критерии за оценка на спазването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, и че е въведена методика за обстойна и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността с цел да се удостовери, че даден прокурор може да придобие статут на несменяемост.** GRECO приема, че на продължителността на изпитателния срок за прокурори, за разлика от съдиите, се отдава по-малко значение, като се вземат предвид специфичните функции на прокуратурата и съда, и не е необходима препоръка. Необходимостта от задълбочаване на обучението по отношение на професионалната почтеност на прокурори се разглежда подробно по-долу.

130. Работата на прокурорите е обект на контрол и проверки от страна на главния прокурор или неговите/нейните заместници, както и от страна на прокурори от апелативните и окръжните прокуратури - по отношение на прокурорите, назначени в по-долните прокуратури. В допълнение, планирани и *ad hoc* проверки на прокуратури или прокурори, могат да бъдат извършени от Инспектората към ВСС.

131. В началото на кариерата основната месечна заплата на прокурор е равна на удвоената средномесечна заплата на служител в публичния сектор, както е изчислена от Националния статистически институт (понастоящем, минималната брутна годишна заплата е 18 552 лв/ 9 276 евро). Възнаграждението на главния прокурор е еквивалентно на 90% от заплатата на председателя на Конституционния

⁸⁶ Данните, събрани на място се подкрепят и от данните от горепосоченото проучване "Нагласи на прокурорите към реформи в прокуратурата и наказателното производство" (например, 83% от анкетираните са на мнение, че прегледите на изпълнението не успяват да дадат точна и вярна оценка на прокурорската работа; отрицателното въздействие върху мотивацията на отделните прокурори също се подчертава).

съд. Възнаграждението за другите позиции в рамките на службата се определя от ВСС. Както и при съдиите, заплатите на прокурорите варират в зависимост от допълнителното месечно възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит. Условието за получаване на допълнително възнаграждение и обезщетения (за допълнителна работа, жилища и т.н.) също са идентични.⁸⁷ По-горе, GRECO вече изрази мнението си относно целесъобразността на същите методи, които се прилагат за изчисляване на заплатите в цялата съдебна система, независимо от ранга (виж параграф 95), и този коментар се отнася не само за съдиите, но и за прокурорите. Освен това препоръката включена в същия параграф посочва, че схемата за допълнително възнаграждение в рамките на съдебната власт трябва да бъде подчинена на ясни, обективни и прозрачни критерии. Тази препоръка има за цел да преодолее дискреционния и непрозрачен характер на бонусите в края на годината за съдии и прокурори.

Управление на дела и процедура

132. В съответствие с член 9 от ЗСВ и указанията на главния прокурор, делата трябва да се разпределят на случаен принцип на прокурорите съобразно поредността на постъпването им чрез система за управление на делата, проектирана от ВСС. Този принцип трябва да се прилага на ниво отделения, с изключение на Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, където възлагането се извършва между отделите, в зависимост от тяхната специализация. Многото пречки за прилагането на практика на принципа на случайното разпределение в съдилищата, които по-специално включват административна преценка на председателите на съдилищата, посочващи широко разпространеното подправяне на софтуера, липсата на прозрачност, незачитането на сложността на делата и натовареността на отделните съдии и липса на редовно наблюдение, вече са открити в параграф 97 по-горе. Повечето от тези проблеми също са присъщи на прокуратурата, където, както беше казано на ЕОГ, между 30% и 50% от случаите се разпределят от ръководителите на прокуратурите или от техните заместници.⁸⁸ Както и в случая със съдилищата, от 2014 г. ВСС е разработил методология и набор от правила за разпределяне на делата на случаен принцип в рамките на прокуратурата чрез използването на така наречената Единната информационна система (ЕИС) и нейния "модул за случайно разпределяне на делата". GRECO напълно подкрепя подобни начинания и ще приветства въвеждането на единна методология в рамките на прокуратурата при условие, че тя може да защити не само случайното, законосъобразно и прозрачно разпределение на делата, без ненужна намеса, но и да гарантира справедливо и безпристрастно разпределение на делата между прокурорите. Следователно, **GRECO препоръчва да се гарантира, че принципът на случайно разпределение на делата се прилага на практика, като се отчита честната и справедлива натовареност**

⁸⁷ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁸⁸ В сравнение със съдилищата, при неспазването на закона се посочва, че по-често възниква дисциплинарна отговорност. Тези цифри са също до голяма степен са еднакви с констатациите на цитираното по-горе проучване "Нагласи на прокурорите към реформи в прокуратурата и наказателното производство": 41% от анкетиранияте потвърждават, че принципът на случайното разпределение не се наблюдава в тяхната служба.

на прокурорите, както и че възлагането на делата е защитено от незаконна намеса и е предмет на по-строг контрол.

133. Сроковете, в рамките на които трябва да бъдат извършени процедурни стъпки, са предвидени в процесуалните закони. Член 22 (2) от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) предвижда, че прокурорите са длъжни да провеждат досъдебното производство в рамките на сроковете, предвидени в него (две месеца средно). Разследвания, проведени извън определения срок, нямат правна сила и събраните доказателства не могат да бъдат използвани в съда. Също така, ако досъдебното производство продължи неоправдано за дълъг период от време, са налице основания за задействане на отговорността на държавата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, и засегнатата страна има възможност да подаде жалба пред Европейския съд по правата на човека. Продължителността на разследването също има отношение по Глава двадесет и втора от НПК (разглеждането на делото в съда по искане на обвиняемия), който предвижда правото на обвиняемия да отправи искане до съда за прекратяване на досъдебното производство, след като срокът, определен по закон е изтекъл.

134. Ръководителите на прокуратури или техните заместници упражняват контрол върху своите подчинени по отношение на спазването на крайните срокове, определени за провеждане на разследвания и прилагането на принудителни мерки съгласно НПК. За да се осигури навременно разследване и решаване на делата, както и да се улесни упражняването на надзорните задължения на висшите прокурори и ръководители на прокуратури, регистрите за сроковете за разследване и за сроковете по НПК са били предоставени на интранет страницата на прокуратурата.

135. Както и при съдиите, системното неспазване на процедурните срокове води до дисциплинарна отговорност на прокурорите, поради неоправдано забавяне на производството чрез действие или бездействие. Обобщена информация за образуването, движението и приключването на делата се предоставя от главния прокурор на всеки шест месеца на ВСС, неговия инспекторат и Министерството на правосъдието. Извършването на периодични и ad hoc проверки относно договореностите за навременното образуване, движение и решаване на делата също е посочено като специфична цел на Инспектората към ВСС. Недостигът на персонал и неравномерното разпределение на натовареността между отделните прокурори и прокуратури остава периодично повтарящ се проблем, а прокуратурите, на територията на град София, изглежда са непропорционално засегнати.

Етични принципи и правила на поведение

136. Подобно на съдиите, прокурорите полагат и подписват клетва при встъпване в длъжност и са обвързани с Етичния кодекс за поведение на българските

магистрати от 2009 г. Всяко нарушение на кодекса и всяко действие или бездействие, което накърнява репутацията на съдебната власт, води до възникване на дисциплинарна отговорност на прокурорите. Предизвикателствата, свързани с прилагането на обвързващия Етичния кодекс от трите части на съдебната власт, за които е приложим (т.е. прокурори, съдии и следователи), недостатъчното първоначално и последващо обучение относно интегритета, конфликта на интереси и превенцията на корупцията, както и липсата на консултации и насоки по отношение на професионалната етика, са изтъкнати по-горе в частта за съдиите.⁸⁹ Всички тези недостатъци също са присъщи и за прокуратурата. За постигане на по-голяма съгласуваност и за да се осигури правилното възприемане и спазване на Етичния кодекс не само от съдиите, но и от страна на прокурорите, **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 корупцията, и да се предоставят на всички прокурори насоки и консултиране относно съдебната етика.** Що се отнася до текущото обучение, препоръката по параграф 101 вече изисква то да бъде приоритетно в рамките на съдебната власт като цяло и да подлежи на адекватно финансиране.

Конфликт на интереси

137. В рамките на съдебната система, конфликтът на интереси по отношение на прокурорите се регулира от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Той изисква прокурор да се оттегли от участие в производството, ако неговата/нейната безпристрастност може да бъде поставена под въпрос, или когато той/тя може да има личен интерес от изхода на делото (виж по-долу). Прокурорски акт, приет в нарушение на изискването за отвод от дело, в което са налице лични отношения, се отменя в рамките на процедурата за преглед или по съответните разпоредби на НПК и на прокурора може да бъде наложена дисциплинарна мярка.

138. Извън рамките на съдебния процес, прокурорите са подчинени на правилата и процедурите, предвидени в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). В съответствие с него, подобно на съдиите, те трябва да представят следните декларации пред ВСС: 1) за спазване на правилата за несъвместимост (при встъпване в длъжност, виж по-долу); 2) за частни интереси (в срок от един месец след встъпване в длъжност и в седемдневен срок, в случай на промяна на обстоятелствата); и 3) за специални частни интереси.⁹⁰ Всички декларации са публично достъпни на интернет страницата на ВСС.

Забрана или ограничение на определени дейности

⁸⁹ Виж по-горе в "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁹⁰ Виж по-горе в "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

Несъвместимости, допълнителни дейности, финансовите интереси и ограничения след напускане

139. Ограниченията за упражняване на допълнителни дейности от прокурорите са посочени в чл. чл. 195 и 213 от ЗСВ и са аналогични на тези, предписани за съдиите.⁹¹ Ограниченията, приложими за съдиите от административните съдилища се *прилагат* съответно и за прокурори, назначени в административните отдели на окръжните прокуратури и във Върховната административна прокуратура. Подобно на съдиите, прокурорите са длъжни да заявят спазването на правилата, чрез подаване на декларации по реда на ЗСВ и ЗПУКИ, както следва. Към ВСС: 1) при кандидатстване за длъжността младши прокурор (член 186 (8) ЗСВ); 2) при кандидатстване за първоначално назначаване като прокурор (член 186а (3) ЗСВ); и 3), когато се заема поста на прокурор (в рамките на един месец от заемането на длъжността). Несъответствието е едно от основанията за освобождаване. Образец на декларацията може да бъде намерен на интернет страницата на ВСС, но действителните декларации, подадени по силата на член 195 от ЗСВ, не се оповестяват публично. Те се добавят към личните досиета на прокурорите. Освен това, при встъпване в длъжност, както и в съответствие с изискванията на ЗПУКИ, прокурорите трябва да подадат същата декларация до ВСС по образец, одобрен от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която е достъпна на нейната интернет страница и на страницата на ВСС. Тези декларации, подадени от прокурорите, се публикуват на интернет страницата на ВСС. Няма ограничения по отношение на финансовите интереси, които трябва да бъдат оповестени, като част от имуществото на прокурора (виж по-долу) и няма ограничения след заемане на публична длъжност, които не се считат за пораждащи конкретни опасения предвид, че много малко от прокурорите подават оставка от поста си, за да се преместят в частния сектор.

140. Основанията и процедурата за отстраняване на прокурор от дадено дело, са посочени в член 47 от Наказателно-процесуалния кодекс. Основанията за отвод или самоотвод, са идентични с тези, установени за съдиите по силата на член 29 от Кодекса и трябва да бъдат мотивирани.⁹² Прокурор може да си направи самоотвод или да бъде отведен по искане на една от страните. В досъдебното производство, решенията относно отвода могат да бъдат постановени от горестояща прокуратура и в хода на съдебното производство - от съда. Подобни правила се прилагат в областта на гражданското право и административни дела.⁹³

Подаръци

141. Забраните върху приемането на подаръци и услуги, съдържащи се в Кодекса за етично поведение на българските магистрати, следва да се прилагат както за съдиите, така и за прокурорите. Те предвиждат, по-специално, че един почтен магистрат е този, който, извън законовите, не приема материални или нематериални

⁹¹ Виж по-горе в "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁹² Виж по-горе в "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁹³ Виж член 22 от Гражданско-процесуалния кодекс и член 144 от Административнопроцесуалния кодекс.

облаги, които могат да поставят под съмнение неговата/нейната независимост и безпристрастност. Освен това магистратите не могат да получават облаги от трети лица, които основателно биха се възприели като резултат от компромис с тяхната честност и справедливост при изпълнение на професионалните им задължения. Горното ограничение се отнася за каквато и да е облага, която не е предвидена в закона. Както беше посочено по-горе, нарушенията на Етичния кодекс водят до налагане на дисциплинарни мерки. Освен това, квалифицирани като "лица, заемащи отговорно служебно положение", на прокурорите е забранено да приемат подкупи по силата на членове 302-303 (пасивен подкуп) и 304-304а (активен подкуп) от Наказателния кодекс; това води до лишаване от свобода до десет години и налагане на парична глоба.

Контакти с трети страни и поверителна информация

142. Прокурорите, както и съдиите, не могат да изразяват предварително становище по дадено дело, независимо от това дали те са ангажирани с него. Извън съдебните заседания, те не могат да обсъждат производствата с другите страни по делото, адвокати или трети лица, освен когато това изрично е предвидено от закона. Прокурорите трябва да пазят като служебна тайна сведенията, които са узнали по време на изпълнението на служебните си задължения или които засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Правилата, свързани с контакти с трети страни и обработка на поверителна информация също са включени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Освен това, обработката на информация, класифицирана като държавна тайна или служебна тайна се регулира от Закона за защита на класифицираната информация и правилата, приети в съответствие с него.

Деклариране на имущество, доходи, задължения и интереси:

143. По силата на член 228 ЗСВ, прокурори и съдии (и членове на парламента) трябва да декларират доходите и имуществото си пред Сметната палата (СП) при спазване на условията и реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности от 2000 г.⁹⁴ Декларациите, чрез които се декларират приходите на даден прокурор, неговия/нейния съпруг и непълнолетни деца, имат статут на обществени документи и се публикуват в публичен регистър, достъпен на интернет страницата на СП, с изключение на защитените лични данни. В края на отчетния период, имената на прокурорите, които не са подали декларация, се публикуват на интернет страницата и се изпращат на Националната агенция за приходите за проверки и одити, както и в Национална агенция Национална сигурност за информация. Освен това, кандидатите за позицията на ръководител на прокуратура, трябва да декларират имуществото си и неговия произход пред ВСС като част от пакет заявления по образец. В такъв случай, в допълнение към задължението на кандидата за докладване, то се отнася и за съпруг/а и роднините по права линия на кандидата (т.е. родителите и

⁹⁴ Виж "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента" и "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

непълнолетните деца) и декларациите се съхраняват на интернет страницата на ВСС до един месец след назначението.

Надзор и правоприлагане

Етични принципи и правила на поведение

144. На ниво прокуратури, спазването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати се контролира от комисиите по етика, работещи въз основа на правилата, определени от ВСС. Комисиите се състоят от три редовни и един заместник членове, които се избират от общите събрания на съответните прокуратури за срок от четири години, без право на незабавно преизбиране. Комисиите подпомагат Комисията по професионалната етика и превенция на корупцията към ВСС (КПЕПК) при изпълнение на нейните задължения и по-специално в текущото събиране и анализ на информация, установяваща неетично поведение или корупционни действия от страна на прокурорите. Те разглеждат всички жалби, включително и тези, публикувани в медиите. КПЕПК може да осъществява самостоятелни проверки или да ги делегира на комисиите по етика. В изпълнение на своите задължения, КПЕПК си взаимодейства с други компетентни органи и институции и представя заключенията си пред ВСС. Както бе споменато по-горе, всяко нарушение на Кодекса за етично поведение се квалифицира като дисциплинарно нарушение. Дисциплинарните производства по отношение на прокурорите се извършват по начин, подобен на този, предписан за съдии и се прилага същия размер на дисциплинарни наказания.

145. Тъй като етичните стандарти на поведение в рамките на съдебната власт, се изпълняват чрез механизми, които в общи линии са еднакви за съдии и прокурори, тези механизми споделят също и общи слабости, като например обща липса на мотивация и проактивен подход за разкриване на неправомерно поведение от страна на прокурорите от комисиите по етика, липсата на специфични критерии за установяване на неетичното поведение, изготвянето на заключения относно интегритета на прокурора, се основават предимно на оценка на неговите нейните технически умения, податливостта на ВСС и неговата КПЕПК на неправомерно политическо влияние и непоследователната практика на ВСС по дисциплинарните въпроси⁹⁵ (виж параграф 114). Също както и при съдиите, комисиите по етика на прокурорите нямат право да образуват дисциплинарно производство по отношение на прокурорите. По този начин, предложенията могат да бъдат направени само от съответните ръководители на прокуратури, Инспектората на ВСС, от не по-малко от една пета от членовете на ВСС или министъра на правосъдието. Подобно състояние на тези въпроси подкопава ролята на комисиите по етика като пазители на обвързващия Кодекс за етично поведение на българските магистрати и може да обясни твърденията за минимален брой дисциплинарни производства, образувани

⁹⁵ Две трети от интервюираните в рамките на горепосоченото проучване "Нагласи на прокурорите към реформи в прокуратурата и наказателното производство" са на мнение, че дисциплинарни наказания са наложени дискриминативно, в смисъл, че същите действия в до голяма степен сходни дела, не са довели до възникване на подобна отговорност. 16% от анкетираните смятат, че дисциплинарни мерки се използват като средство за предубедено санкциониране на отделни прокурори.

срещу прокурори през последните години.⁹⁶ С оглед на изложеното по-горе, **GRECO препоръчва етичните комисии, създадени в прокурорските служби, да имат право да инициират дисциплинарни производства срещу прокурори.** Що се отнася до необходимостта да се направи оценка на ефективността на системата за контрол и изпълнение на стандартите за интегритет в рамките на съдебната система и нейното въздействие върху превенцията и разкриването на нарушения от страна на прокурорите и предприемане на подходящи коригиращи мерки и елиминирането на всяко неправомерно влияние върху съответните надзорни органи, тези въпроси вече са разгледани в препоръките по параграфи 114 и съответно 83.

Конфликт на интереси и допълнителна заетост и дейности

146. ВСС следи за изпълнението на правилата за несъвместимост от страна на прокурорите. Идентифицирането и регистрирането на частните интереси на прокурорите и разглеждането на всеки конкретен случай на конфликт на интереси в досъдебното производство се управлява от техните ръководители, а в рамките на съдебното производство решенията се вземат от съда. Извън този процес, съответствието се контролира от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, по същия начин като за съдиите.⁹⁷ През последните три години и половина, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси е образувала 16 производства срещу прокурори, които са довели до приемането на решения по 16 случая. Открити са двадесет и четири административни нарушения, изразяващи се в неподаване на декларация по ЗПУКИ и са наложени санкции в четири случая.

147. Както при съдиите, спазването на правилата за конфликт на интереси от страна на прокурорите се контролира само в случай на отвод по искане на страна или при самоотвод.⁹⁸ Нито ЗПУКИ, нито ЗСВ уточняват, че ВСС или Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси са отговорни за задълбоченото и систематично анализиране на достоверността на обстоятелствата, описани в декларациите за частни интереси на прокурорите. Както беше посочено по-горе, ВСС гарантира само навременното подаване на тези декларации и докладването за всички нередности на Комисията, като последната е единственият компетентен орган, който може да установи наличието на конфликт в конкретен случай, отнесен до нея. Стойността на извършването на независимо оценяване на ефективността на системата за разкриване и установяване на конфликт на интереси и влиянието, което тя оказва върху превенцията и разкриването на корупция сред лицата, податливи на това, и за предприемане на необходимите коригиращи мерки вече са посочени и са предмет на препоръки в раздела на доклада, разглеждащ

⁹⁶ Само две дисциплинарни дела в периода 2013-2014 г.

⁹⁷ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

⁹⁸ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

народните представители (виж параграф 62). Освен това, в раздела за съдиите, специфичните слабости, като например липсата на изискване за съдия да получи съгласието на председателя на съда, за да упражни допустима допълнителна дейност, нередовното оповестяване на частни интереси и липсата на цялостен преглед на частните интереси и имущество на съдиите, вече бяха изтъкнати и са предмет на препоръки за коригиращи мерки (виж параграф 116). Като има предвид, че както съдиите, така и прокурорите трябва да следват в общи линии идентични правила в областта на конфликта на интереси и че е установен същият надзорен режим по отношение на тях, а също и като има предвид сходството на отчетените пропуски в прилагането, е необходимо да се приложи последователен подход по отношение на двете професионални категории на съдебната власт. Следователно, **GRECO препоръчва да се гарантира, че частните интереси на прокурорите - независимо от това дали те са декларирани периодично или ad hoc - са предмет на съществени и редовни проверки, и да се установи ефективно сътрудничество между властите, осъществяващи надзор върху спазването от прокурорите на правилата за конфликт на интереси и за разкриване на имущество.**

Декларации за имущество, доходи, задължения и интереси

148. Както и при съдиите (и членове на парламента), оповестяването на имуществото на прокурорите е предмет на контрол от страна на Сметната палата (СП).⁹⁹ СП води регистър на всички декларации (начални, годишни и окончателни), които са открити за публично разглеждане на съответната интернет страница. Личните данни не се разгласяват. Административни глоби за неподдаване на декларация или непредставяне в срок, са наложени от СП на 3 прокурори през 2012 г. и един прокурор през 2011 г., 2013 г. и 2014 г. съответно. След установяването на липса на съответствие между декларираните факти и тези, регистрирани от съответните държавни и общински органи, са отправени сигнали към Националната агенция за приходите (НАП) по отношение на 23 прокурори през 2010 г., 18 прокурори през 2011 г., 15 прокурори през 2012 г., и 17 прокурори през 2013 г. Данъчни проверки са образувани и приключени от НАП по отношение на 25 прокурори през 2010 г., 26 прокурори през 2011 г. и 18 прокурори през 2012 г. През 2013 г. и 2014 г., данъчни проверки са образувани по отношение на един и 18 прокурори, съответно. Всички заключения са предоставени на СП и публикувани на нейната интернет страница.

149. Както и при съдиите, GRECO признава ползите от провеждането на редовни прегледи на декларациите за имуществото на прокурорите. Независимо от това, повърхностното извършване на проверките от страна на СП и липсата на обществено доверие в оповестяването на имуществото и системата за проверка предполагат, че ефективността на надзора в тази област трябва да бъде преразгледана и да се въведат по-систематични и задълбочени проверки, както се препоръчва в параграф 67. Като има предвид, че повечето прокурори, както и съдии, имат статут на

⁹⁹ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите" и "Превенция на корупцията, по отношение на членовете на парламента".

несменяемост, честотата на тези проверки по отношение на тях, може да бъде по-ниска от тази за членовете на парламента, и не се предвижда отделна препоръка.

Имунитет

150. Прокурорите, както и съдиите, не могат да носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия, освен ако те не представляват умишлени престъпления от общ характер, включително корупция. Ако прокурор бъде привлечен като обвиняем или бъде образувано наказателно производство от общ характер, той/тя следва да бъде временно отстранен от длъжност от ВСС до прекратяването на производството. Искането за отстраняване се прави от главния прокурор или поне от една пета от членовете на ВСС (в случай на наказателно производство от общ характер). Ако прокурор бъде задържан, се счита, че е временно отстранен от длъжност. През последните две години, двама прокурори са осъдени за подкуп.

Съвети, обучение и осведоменост

151. Гореспоменатият Национален институт на правосъдието (НИП) е отговорен и за първоначалното обучение и за текущото обучение на прокурорите. Той предвижда задължително първоначално обучение на кандидати за младши прокурори в деветмесечни курсове, задължителни курсове на обучение за прокурори, които са обект на първоначално назначаване (за тях, продължителността на обучението трябва да бъде не по-малка от 10 дни в годината, следваща назначаването им), както и широка гама от допълнителни програми за обучение, включително дистанционно обучение за действащи прокурори. ВСС може да реши, че дадена програма за обучение е задължителна за прокурор в случай на повишение, специализация или назначаване за ръководител на прокуратура. От 2011 г. Институтът е рловел редица обучения по теми, свързани с този кръг на оценка.¹⁰⁰ Тъй като GRECO вече представи своето становище относно недостатъчното обучение по отношение на интегритета, конфликта на интереси и превенцията на корупцията в параграфи 101 и 136 по-горе, Групата се въздържа от извършване на каквито и да било допълнителни коментари тук.

152. Всички корупционни действия или неетично поведение, извършени от прокурори, могат да бъдат докладвани чрез подаване на жалба онлайн директно до КПЕПК към ВСС. Пример за надлежно попълнен формуляр е на разположение на интернет страницата на КПЕПК, като предоставя насоки на обществеността.

VI. ПРЕПОРЪКИ и последващи действия

1. 153. С оглед на констатациите по настоящия доклад, GRECO отправя следните препоръки към България:

По отношение на народните представители

¹⁰⁰ Виж "Превенция на корупцията по отношение на съдиите".

i. i) гарантиране на ефективното прилагане на практика на разпоредбите на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, които регулират взаимодействието на парламента с гражданското общество, търговски и нетърговски юридически лица, и граждани и участието им в законотворческия процес; и ii) въвеждане на по-адекватни срокове за разглеждане на законопроектите от Народното събрание като средство за осигуряване на пълноценното и ефективно ангажиране на всички заинтересовани страни (параграф 34);

ii. i) да бъде осигурено последователното прилагане на раздел II "Етични норми за поведение" от глава дванадесета на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, и да бъдат прецизирани конкретните санкции за всяко нарушение на етичните принципи; и (ii) осведомеността относно етичните стандарти за поведение да се насърчава и задълбочава посредством определени насоки, обучение и консултации (включително конфиденциални) на народните представители по такива въпроси като конфликта на интереси, ограничаването на контакти с трети лица, подаръци и други (параграф 43);

iii. i) да се извърши независима оценка на ефективността на системата за деклариране и установяване на конфликти на интереси, и на въздействието ѝ върху предотвратяването и разкриването на корупция на лицата, заемащи публична служба, които са най-изложени на това, включително народните представители, и да се предприемат съответните действия (напр. отстраняване на всякакви противоречия в нормативната база, ревизиране на мандатите на отговорните надзорни органи, предоставянето им на необходимите ресурси, др.); и ii) да се гарантира, че частните интереси на народните представители – независимо дали са декларирани периодично или по конкретен повод (ad hoc) – са предмет на съществени и редовни проверки от независим надзорен орган в разумен времеви период, и да се изгради ефективно сътрудничество между властите, контролиращи спазването на правилата за конфликт на интереси и разкриването на имущество от страна на народните представители (параграф 62);

iv. i) да се извърши независима оценка на въздействието на системата за деклариране и проверка на имуществото върху предотвратяването и разкриването на корупция сред лицата, заемащи публична длъжност, които са най-уязвими и изложени на това, включително народните представители, и да се предприемат съответните коригиращи действия (напр. ревизиране на мандата на надзорния орган, предоставяне на необходимите му ресурси или определяне, според нуждата, на друга институция, оборудвана с адекватни средства за тази цел); и ii) гарантиране, че декларираното имущество на народните представители е предмет на съществени периодични проверки от независим надзорен орган в разумен времеви срок (параграф 67);

v. с оглед утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет, и засилването на неговата роля на гарант за независимостта на съдиите, решенията за назначаване на съдиите, кариерното им развитие, атестация и дисциплина да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са съдии, избрани от техните колеги (параграф 83);

vi. независимостта на съдиите да бъде допълнително усилена 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 (параграф 86);

vii. засилване на проверките за почтеност, извършвани по отношение на кандидатите за съдии, които са обект на първоначално назначаване, при зачитане на техните човешки права и съответните европейски стандарти (параграф 89);

viii. с цел да се подобри отчетността, обективността, прозрачността и уеднаквяването на процедурите за подбор и професионално развитие в рамките на съдебната система, да бъдат законово въведени обективни и прозрачни критерии за оценка на спазването от съдиите на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, както за атестиране за придобиване на статут на несменяемост, така и при периодичните проверки за изпълнение на задълженията (параграф 92);

ix. прилагането на допълнително възнаграждение в рамките на съдебната власт да бъде предмет на ясни, обективни и прозрачни критерии (параграф 95);

x. да се гарантира, че принципът на случайно разпределение на делата се прилага на практика, като се взема предвид честната и справедлива натовареност на съдиите, както и че възлагането на делото е защитено от незаконна намеса и предмет на по-строг контрол (параграф 97);

xi. 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 корупцията; и ii) професионалното текущо обучение на действащите съдии по отношение на почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупцията в съдебната власт да бъде приоритизирано и съответно финансирано, и на всички съдии да се предоставят насоки и консултации по съдебна етика (параграф 101);

xii. i) извършване на оценка на ефективността на системата за контрол и прилагане на стандартите за почтеност в съдебната система и нейното въздействие върху превенцията и разкриването на неправомерно поведение на съдии, и предприемане на съответни коригиращи действия (например преразглеждане на мандата на отговорните органи за надзор, извършване на редовни оценки на риска, рационализиране на практиката на Висшия съдебен съвет по дисциплинарни въпроси, и т.н.); и ii) предоставяне на право на етичните комисии към съдилищата да инициират дисциплинарно производство срещу съдии (параграф 114);

xiii. да се гарантира, че частните интереси на съдиите - независимо от това дали те са декларирани периодично или *ad hoc* - са предмет на съществени и редовни проверки, и да се установи ефективно сътрудничество между властите, осъществяващи надзор върху спазването от съдиите на правилата за конфликт на интереси и за разкриване на имущество, като се отчита независимостта на съдиите (параграф 116);

По отношение на прокурорите

xiv. с оглед утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет, и засилването на неговата роля на гарант за независимостта и автономността на прокурорите, решенията за назначаване на прокурорите, кариерното им развитие, атестация и дисциплина да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са прокурори (параграф 127);

xv. i) засилване на проверките за почтеност, извършвани по отношение на кандидатите за длъжността прокурор, които са предмет на първоначално назначаване, като се зачитат човешките им права и съответните европейски стандарти; и ii) да се гарантира, че периодичните проверки за изпълнение на задълженията и атестациите за придобиване на статут на несменяемост в рамките на прокуратурата се основават на законови обективни и прозрачни критерии за оценка на спазването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, и че е въведена методика за обстойна и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността с цел да се удостовери, че даден прокурор може да придобие статут на несменяемост (параграф 129);

xvi. да се гарантира, че принципът на случайно разпределение на делата се прилага на практика, като се отчита честната и справедлива натовареност на прокурорите, както и че възлагането на делата е защитено от незаконна намеса и предмет на по-строг контрол (параграф 132);

xvii. 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 корупцията; и да се предоставят на всички прокурори насоки и консултиране относно съдебната етика (параграф 136);

хvii. етичните комисии, създадени в прокурорските служби, да имат право да инициират дисциплинарни производства срещу прокурори (параграф 145);

хix. да се гарантира, че частните интереси на прокурорите - независимо от това дали те са декларирани периодично или ad hoc - са предмет на съществени и редовни проверки, и да се установи ефективно сътрудничество между властите, осъществяващи надзор върху спазването от прокурорите на правилата за конфликт на интереси и за разкриване на имущество (параграф 147).

154. В съответствие с член 30.2 от Процедурните правила, GRECO приканва властите на България да представят доклад относно мерките, предприети за изпълнение на посочените по-горе препоръки до 30 септември 2016 г. Тези мерки ще бъдат оценявани от GRECO чрез нейната специфична процедура за съответствие.

155. GRECO приканва властите на България да дадат разрешение при първа възможност за публикуването на този доклад, да преведат доклада на националния си език, като преводът бъде публикуван.