ЧЕТВЪРТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

23 юни 2017 г.

GrecoRC4(2017)9

ЧЕТВЪРТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

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

ДОКЛАД ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

БЪЛГАРИЯ

Приет от GRECO (Група държави срещу корупцията) по време на 75-ата й пленарна сесия
(Страсбург, 19-23 юни 2017 г.)

Секретариат на GRECO
Съвет на Европа
F-67075 Страсбург Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Генерална дирекция I
Права на човека и върховенство на закона
Дирекция „Информационно общество
и дейности за борба с престъпността“

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Докладът за изпълнение оценява предприетите от българските власти мерки за изпълнение на препоръките, изложени в Доклада от четвъртия кръг за оценка на България, приет на 67-ото пленарно заседание на GRECO (27 март 2015 г.) и публикуван на 13 май 2015 г. след разрешение от страна на България (Greco Eval IV Rep (2014) 7E). Четвъртият кръг за оценка на GRECO се занимава с "Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите".

2. Съгласно изискванията на Процедурните правила на GRECO българските власти предоставиха Ситуационен доклад за предприетите мерки в изпълнение на препоръките. Този доклад е получен на 14 октомври 2016 г. и на 26 януари 2017 г. и е връчен, заедно с информацията, подадена впоследствие, като основа за Доклада за изпълнението.

3. GRECO избра Албания и Ирландия да определят докладчици в рамките на процедурата за оценка на изпълнението. Определените докладчици са г-жа Лорена ПУЛУБМИ от името на Албания и г-н Джон ГЕРИ от името на Ирландия. При изготвянето на Доклада за изпълнение докладчиците бяха подпомогнати от Секретариата на GRECO.

4. Докладът за изпълнение оценява изпълнението на всяка отделна препоръка от Доклада за оценка и дава цялостна оценка на степента на изпълнение на тези препоръки от държавата членка. Изпълнението на неизпълнени препоръки (частично или изцяло) ще се оцени въз основа на допълнителен Ситуационен доклад, който следва да се представи от властите 18 месеца след приемането на настоящия Доклад за изпълнение.

II. АНАЛИЗ

5. В своя Доклад за оценка GRECO отправи 19 препоръки към България. Изпълнението на тези препоръки е разгледано по-долу.

Предотвратяване на корупцията по отношение на народните представители

Препоръка i.

6. *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.*

7. Първо, властите заявяват, че на 23 април 2015 г. е създадена нова структура, Обществен съвет, в рамките на Комисията на Народното събрание по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите.

Съветът се състои от 22 члена, представляващи НПО, работещи в различни области. В периода от 30 април 2015 г. до 30 септември 2016 г. Обществеият съвет отправи конкретни предложения за изменение на девет закона. Освен това от януари 2015 г. до октомври 2016 г. НПО представиха 503 становища в постоянните комисии на Народното събрание, а представители на гражданското общество бяха поканени на заседанията на комисиите за разглеждане на съответните законопроекти.

8. Освен това, на 27 октомври 2016 г. бяха приети изменения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Новият състав на Народното събрание, избран през април 2017 г., прие нов Правилник за организацията и дейността, без да изменя съответните разпоредби.[1] Властите заявяват, че една от основните цели на измененията е да се осигури ефективна прозрачност на законодателния процес и да се засили взаимодействието с гражданското общество и други заинтересовани страни. Измененията предвиждат създаването на единно информационно досие за всеки проектозакон, в което да бъде отразен цялостният процес на разглеждане на проектозакона, включително предложенията, направени от гражданското общество и други заинтересовани страни, както и обсъждания (чл. 76, ал. 6). Освен това, за да се повиши прозрачността на законодателния процес, е въведено задължително изискване, според което народните представители трябва да аргументират своите предложения относно законопроектите, независимо дали са в писмена или устна форма, направени по време на заседанията на съответната парламентарна комисия. Тази информация трябва да бъде включена в доклада на съответната комисия (чл. 83, ал. 1 и 5).

9. Второ, властите отбелязват, че последните изменения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание имат за цел да установят адекватни срокове за разглеждането на проектозакони и да осигурят ефективна обществена ангажираност в законодателния процес. По-конкретно срокът, в който проектозаконите трябва да се разглеждат от комисиите на първо четене в рамките на три седмици от получаването им от членовете на комисията, вече е премахнат, а срокът от два месеца (член 78, ал. 3) ще се прилага при разглеждането на законопроекти на първо четене от комисии, с участието на представители на гражданското общество и други заинтересовани страни. Освен това, срокът за разглеждането на проектозаконите от комисиите на второ четене се премахва (чл. 83, ал. 5).

10. Органите също така припомнят, че проектозаконите внесени в Народното събрание незабавно се регистрират в публичен регистър „Законопроекти“ (чл. 76, ал. 1) и от този момент всяко заинтересовано лице може да ги разгледа. Председателят разпределя проектозакона в тридневен срок на комисия, която започва обсъждане на законопроекта не по-рано от 24 часа след това (чл. 78, ал. 1). Властите посочват, че така представителите на гражданското общество и други заинтересовани страни разполагат поне с четири дни, за да представят становища; те могат също така да присъстват на заседанията на комисията, разглеждаща проектозакона на първо четене (чл. 32). Комисиите трябва също да изискват становища от съответните органи и организации относно законопроекти, внесени от народни представители, уреждащи трудови и осигурителни отношения, права на хора с увреждания и такива, свързани със съдебната власт

[1] www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations

(чл.79, ал. 2-5). Властите смятат, че това ще позволи внимателно проучване и разглеждане на всички предложения, направени по време на консултациите по проектозаконите (преди представянето им в пленарната зала), включително тези, направени от гражданското общество и други заинтересовани страни. Властите посочват, че на практика между м.април 2015 и м.юни 2017 г. от 547 законопроекта, внесени в Народното събрание, са приети 293, от които само 15 са следвали ускорена процедура пред съответните парламентарни комисии. Освен това, 5 от 15-те законопроекта са били внесени от правителството, следователно вече публикувани на интернет страницата му, в области, изискващи бързо законодателство, а повечето от останалите 10 са внесени от народни представители с подкрепата на различни партии.

11. Също така проектозаконът не може да се разглежда на първо четене по време на пленарно заседание на Народното събрание преди изтичането на 24 часа след представянето на доклада на комисията (чл. 36, ал. 3 и чл. 79, ал. 1). Накрая, властите твърдят, че практиката по отношение на използването на минималния период за обсъждане на проектозакони от комисиите е изключителна и се прилага главно поради изтичането на законови срокове за упражняване на законните права.

12. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. Що се отнася до първата част на препоръката, GRECO приветства създаването на Обществен съвет в рамките на Комисията по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите като начин за по-добро включване на гражданското общество в законодателния процес чрез осигуряване на рамка за отправяне на техните предложения за изменения. Също така счита за положително развитие въвеждането на единни информационни досиета за всеки проектозакон, включително предложенията, направени от гражданското общество и обсъжданията по проекта, и изискването народните представители да аргументират своите предложения относно проектозаконите. GRECO счита, че тези тенденции отговарят на първата част от препоръката.

13. По втората част на препоръката GRECO отбелязва удължаването на крайните срокове за разглеждането от комисиите на законопроекти при първото четене и премахването на крайните срокове за второ четене в Правилника за организацията и дейността, което потенциално предоставя допълнително време за разглеждане на предложенията на представителите на гражданското общество. Що се отнася до възможността парламентарните комисии да водят дебати в рамките на 24 часа след получаването на проектозаконите, GRECO отбелязва на база предоставените от властите статистически данни, че на практика това е било използвано в ограничен брой случаи след приемането на Доклада за оценка. Ето защо GRECO счита, че тази част от препоръката също е изпълнена.

14. GRECO заключва, че препоръката е изпълнена задоволително.

Препоръка ii.

15. *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 др.

16. Властите заявяват, че гореспоменатите изменения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание от 2016 г. (вж. параграф 8) въвеждат специални санкции за нарушения на етичните правила и установяват процедура за тяхното налагане. По-конкретно Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика може да наложи следните санкции: забележка, порицание и временно отстраняване от участие от едно до три заседания на комисия. Член на парламента, който е отстранен от участие в заседанията на комисиите, няма право на възнаграждение за тези заседания (чл. 153, Правилник за организацията и дейността). Освен това в измененията се предвижда, че всеки народен представител, физическо или юридическо лице може да подаде жалба до Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика или да съобщи за нарушение на етичните норми. Последната има право да наложи една от посочените по-горе санкции, след като изслуша народния представител и се запознае с всички материали, свързани с нарушаването на етичните правила. Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика публикува решението в публичен регистър на Народното събрание, след като бъде съобщено на народния представител. Този народен представител има право да даде своето становище относно решението, което също трябва да бъде публикувано в посочения регистър (чл. 154, Правилник за организацията и дейността).

17. Властите също съобщават, че за да се повиши осведомеността относно етичните правила, гореспоменатите изменения в Правилника за организацията и дейността предвиждат Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика да предоставя разяснения на членовете на парламента относно прилагането на етичните стандарти за поведение. По искане на член на парламента, „предоставянето на разяснения“ (т.е. насоки и консултиране) може да бъде направено в условията на поверителност (чл. 150 от Правилник за организацията и дейността).

18. GRECO приветства в Доклада си за оценка включването в Правилника за организацията и дейността на раздел „Етични правила за поведение“. GRECO отбелязва, че сега е въведена процедура във връзка с нарушенията на етичните правила, която включва налагането на санкции от страна на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика в случай на нарушения от страна на народните представители и че всеки народен представител, физическо или юридическо лице може да подаде жалба до въпросната комисия или да докладва за нарушение. Решението, свързано с дисциплинарното производство срещу народен представител се публикува в публичен регистър на Народното събрание. GRECO приветства това развитие и мерките за повишаване на осведомеността, предприети в съответствие с втората част на препоръката.

19. GRECO заключва, че препоръката е изпълнена задоволително.

Препоръки iii и iv.

20. *GRECO препоръча:*

- *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 сред лицата, заемащи публична длъжност, 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 на необходимите ресурси и др.); и ii) да се гарантира, че частните интереси на народните представители– независимо дали са декларирани периодично или ad hoc – са предмет на съществени и редовни проверки от независим надзорен орган в разумен времеви период, и да се изгради ефективно сътрудничество между властите, контролиращи спазването на правилата за конфликт на интереси и разкриването на имущество от страна на народните представители (препоръка iii).*

- *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, разполагаща 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 срок (препоръка iv).*

21. Властите посочват, че през 2016 г. Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) е изготвила анализ за прилагането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), който обхваща период от пет години (м.юни 2011 г. – м.юни 2016 г.). Анализът е съсредоточен, наред с другото, върху: определенията за конфликт на интереси; забраните за определени дейности след напускане на публична длъжност; нарушенията, свързани с обявяване на обстоятелствата, посочени в закона; както и санкциите. Анализът е представен на Народното събрание, включително на Комисията по правни въпроси и на Комисията по борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, президента, министър-председателя и министъра на правосъдието. Анализът беше използван за разглеждане на възможните законодателни и институционални действия, насочени към подобряване на системата за предотвратяване на конфликти на интереси, включително в контекста на парламентарното обсъждане по проекта за закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПК).

22. Във връзка с втората част на препоръката властите посочват, че на 13 април 2016 г. правителството представи на Народното събрание проекта на ЗПК. Проектозаконът предвиждаше създаването на единен независим орган за борба с корупцията (Национално бюро за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество), съчетаващ функциите на проверка на имуществените декларации и оценка на конфликт на интереси и незаконно придобито имущество по отношение на висши държавни служители, включително народни представители. В проекта има отделна глава за сътрудничество между държавните органи. Тя предвижда подробно регулиране на декларациите, подадени от висшите държавни служители, включително членове на парламента, и техните проверки. Проектът беше приет от Народното събрание на първо четене на 30 юни 2016 г., но не беше окончателно приет преди предсрочното разпускане на Народното събрание през м.януари 2017 г.

23. GRECO приветства факта, че в съответствие с неговата препоръка оценката както на съществуващата рамка за предотвратяване на конфликт на интереси, така и на проверката на имуществените декларациите беше извършена от независим орган, КПУКИ, и служи като основа за изготвянето на проекта на ЗПК с цел, наред с другото, да се създаде независима агенция, която да контролира проверката на имуществените декларации, оценката на конфликт на интереси и незаконно придобитото имущество по отношение на членовете на парламента. Въпреки това, ЗПК все още не е приет. GRECO припомня, че при въвеждането на тази нова система за контрол следва да се обърне внимание на факта, че проверките следва да бъдат основателни, редовни и да се извършват в разумен срок.

24. GRECO заключва, че препоръки iii и iv са частично изпълнени.

Предотвратяване на корупцията по отношение на съдиите

Препоръка v.

25. *GRECO препоръчва, с оглед утвърждаването на легитимността и доверието във Висшия съдебен съвет, и засилването на неговата роля на гарант на независимостта на съдиите, решенията за назначаване на съдиите, кариерното им развитие, атестация и дисциплинарна отговорност да се взимат от състав на Съвета, мнозинството на който са съдии, избрани от техните колеги.*

26. Властите посочват, че на 16 декември 2015 г. Народното събрание приема изменения в Конституцията, насочени към укрепване на почтеността и независимостта на магистратите.[2] Тези изменения променят структурата и организацията на Висшия съдебен съвет (ВСС), включително разделението му на колегии на съдиите и прокурорите. Конституционните изменения бяха отразени в последващите изменения на Закона за съдебната власт, приети от Народното събрание на 31 март и 27 юли 2016 г. Съдийската колегия на ВСС се състои от 14 члена, включително председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, шестима членове, избрани от съдиите, и шестима членове, избрани от Народното събрание (чл.130а, ал.3, Конституция, чл. 30, ал. 3, ЗСВ). Конституцията (чл.130а, ал.5) и чл. 30, ал. 5 от ЗСВ предвиждат, че съдийската

[2] В българския контекст терминът „магистрат“ се отнася до съдиите, прокурорите и следователите.

колегия на ВСС има редица правомощия по отношение на съдиите, включително (i) назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност; (ii) извършване на периодични и атестации на съдиите и решаване на въпроси, свързани с придобиването и възстановяването на несменяемост; (iii) налагане на дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите; (iv) назначаване и освобождаване на административните ръководители и заместник-административните ръководители на съдилищата, с изключение на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд; (v) вземане на други решения относно организацията на дейността на съдилищата.

27. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. В доклада си за оценка GRECO отбелязва, че ВСС е компетентен по отношение на три професии (съдии, прокурори и следователи), че има само шестима съдии от 25 члена, включително за процедури, касаещи изключително кариерата на съдиите (назначаване, атестиране, повишаване и дисциплинарни въпроси) и че 11 члена са избрани от Народното събрание. GRECO подчертава, че е наложително ВСС да бъде изолиран от неправомерно влияние от страна на други власти, както и от една част на съдебната власт над друга във ВСС по въпроси като например кариерното развитие на съдиите. Освен това GRECO отбелязва, че членовете, представляващи съдии, не са били избрани пряко, а чрез делегирани събрания, в които се съобщава за силно влияние от страна на председателите на съдилища.

28. Вследствие на горепосочените изменения на Конституцията и ЗСВ, ВСС сега е разделен на две колегии, като едната специално работи по въпросите на съдиите и се състои от шест съдии, избрани пряко от техните колеги, председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд (които се назначават от президента по препоръка на ВСС и са членове на ВСС по право) и шестима членове, избрани от Народното събрание. GRECO счита, че изборът на съдии пряко от техните колеги е положително развитие, както и фактът, че въпросите относно съдиите сега се разглеждат от колегия, в която другите магистратски професии (прокурори и следователи) не са представени. GRECO отбелязва, че делът на членовете, избрани от Народното събрание в съдийската колегия, остава висок, тъй като те са толкова на брой, колкото и избраните съдии, което продължава да създава риск от политизиране на решенията относно кариерното развитие на съдиите, както е посочено в Доклада за оценка, и по дисциплинарни въпроси. Следователно, като признава напредъка, постигнат след Доклада за оценка, GRECO счита, че поради риска от неправомерно влияние на Народното събрание върху кариерното развитие на съдиите, не може да приеме, че тази препоръка е изцяло изпълнена.

29. GRECO заключва, че препоръка v е частично изпълнена.

Препоръка vi.

30. *GRECO препоръчва независимостта на съдиите да бъде допълнително засилена чрез i) значително намаляване на установения петгодишен срок за придобиване на статут на несменяемост на съдиите; и ii) въвеждане на отделна методика за строга и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността,*

способностите и ефикасността на съдиите за целите на придобиване на статут на несменяемост.

31. Властите посочват, че измененията на Закона за съдебната власт, приети на 27 юли 2016 г. предвиждат пленумът на ВСС по предложение на съдийската колегия да приеме наредба относно показателите и методиката за атестиране на съдиите, както и относно реда за извършване на атестиране (чл. 209б, ЗСВ). На 20 септември 2016 г. съдийската колегия на ВСС създаде Комисия по атестиране и конкурси, а на 10 октомври 2016 г. тази комисия създаде работна група със задача да подготви проект на наредба, в който са изложени подробно показателите и стандартите относно спазването от страна на съдиите на Кодекса за етично поведение за целите на тяхната атестация за придобиване на статут на несменяемост и периодични атестации на работата им. На 23 февруари 2017 г. Пленумът на ВСС прие Наредба за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд (протокол № 7 от 23.02.2017 г.). Съгласно тази наредба спазването на правилата за етично поведение е въведено като един от петте общи критерии за атестиране, които трябва да бъдат взети под внимание при всички видове атестации, включително за придобиване на статут на несменяемост и периодични атестации. Показателите за оценяване, които трябва да бъдат взети под внимание, са: (i) резултата от допълнителните проверки на декларациите за имуществото на съдиите, извършени от Инспектората на ВСС (чл. 175з, ал. 5, ЗСВ, с измененията);[3] (ii) резултати от проверки за почтеност и конфликт на интереси, идентифициране на актове, нарушаващи престижа на съдебната власт и проверки, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, извършени от Инспектората на ВСС: (iii) становище на комисиите по етика пред съответния орган на съдебната власт, което включва оценка на отводите и самоотводите по Административнопроцесуалния кодекс, Гражданския процесуалния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс.

32. GRECO отбелязва, че властите не се позовават на изискването за намаляване на петгодишния срок, определен за съдиите преди придобиването на статут на несменяемост, което е предмет на първата част от нейната препоръка.

33. Що се отнася до втората част от препоръката, GRECO взема под внимание приемането от Пленума на ВСС на Наредбата за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд с цел подобряване на оценката на съдиите, преди да придобият статут на несменяемост, която включва показатели и стандарти относно спазването от страна на съдиите на Кодекса за етично поведение. GRECO отбелязва, че показателите включват допълнителна проверка на декларациите за имущество, конфликт на интереси и отводи във връзка с атестацията за статут на несменяемост. Ето защо GRECO счита, че втората част от препоръката е изпълнена.

34. GRECO заключва, че препоръка vi е частично изпълнена.

[3] Такива проверки изискват предоставянето на цялата необходима информация от магистрата, подложен на оценка, както и събирането на данни за салдата и преводите по банкови сметки, финансовите инструменти, притежавани от магистрата и сделките с финансови инструменти, както и за съответната информация, предоставена от Министерството на вътрешните работи.

Препоръка vii.

35. *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.*

36. Властите посочват, че в допълнение към съществуващите разпоредби, измененията на Закона за съдебната власт (ЗСВ), приети на 27 юли 2016 г., въвеждат правила за засилване на проверките за почтеност на кандидатите за магистрати (съдии и прокурори) при първоначално назначаване: (i) кандидатите трябва да попълнят въпросник относно техните нравствени качества (моделът на въпросника е в процес на подготовка); (ii) частта от конкурса по отношение на интервюто трябва да включва въпроси относно Кодекса за етично поведение на българските магистрати (съответният въпросник е приет от ВСС); (iii) след определяне на събрания брой точки кандидатите трябва да представят пред ВСС имуществена декларация и декларация за конфликт на интереси, а Комисията по професионална етика (КПЕ) на съдийската колегия от ВСС трябва да предостави на колегията цялата съответна информация за качествата на кандидатите; (iv) КПЕ трябва да анализира имуществената декларация, декларацията за конфликт на интереси и други документи относно качествата на кандидатите и да извърши по-нататъшни проверки на тримата кандидати с най-висока оценка и да изготви мотивирано становище относно почтеността на всеки кандидат.

37. GRECO приветства допълнителните правила за засилване на проверките за почтеност на кандидатите за съдия, които подлежат на първоначално назначаване, т.е. чрез външни назначения, които отговарят на целите на препоръката за разработване на инструменти за оценяване почтеността на кандидатите на етапа на конкурса и за по-всеобхватни проверки от специализирания орган на ВСС – КПЕ.

38. GRECO заключва, че препоръка vii е изпълнена задоволително.

Препоръка viii.

39. *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.*

40. Властите отбелязват, че измененията на ЗСВ, приети на 27 юли 2016 г., въвеждат следните правила, насочени към подобряване на методиката за преглед на работата и атестиране на магистратите (съдии и прокурори) по отношение на тяхната почтеност и етично поведение: (i) извънредни и *ad hoc* оценки; (ii) спазването на правилата за етично поведение като един от петте основни критерия за атестиране на магистрати; (iii) приемане от ВСС на наредба относно показателите, методиката и процедурата за оценяване на съдиите. На 23 февруари

2017 г. Пленумът на ВСС прие Наредба за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд (вж. параграф 31). Тази наредба регулира подробно индикаторите и стандартите за спазване от страна на съдиите на Кодекса за етично поведение за целите на тяхната атестация за придобиване на статут на несменяемост и периодични прегледи на дейността.

41. GRECO отбелязва мерките, предприети за изпълнение на тази препоръка. Що се отнася до установяването чрез регламентиране на показателите, методологията и процедурата за оценка на съдиите, GRECO отбелязва, че Пленумът на ВСС прие Наредба за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд, която отговаря на изискванията на тази препоръка.

42. GRECO заключва, че препоръка viii е изпълнена задоволително.

Препоръка ix.

43. *GRECO препоръчва прилагането на допълнително възнаграждение в рамките на съдебната система да бъде предмет на ясни, обективни и прозрачни критерии.*

44. Властите потвърждават, че Правилата за определяне и изплащане на допълнителни трудови възнаграждения са приети от Висшия съдебен съвет (Протокол № 34 от заседанието, проведено на 27 октомври 2011 г.) и че тези правила предвиждат ясни, обективни и прозрачни критерии за изплащане на допълнително възнаграждение в рамките на бюджета на съдебната власт.

45. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от властите. В Доклада си за оценка, приет през м.март 2015 г., GRECO се позовава на тревожна практика, съгласно която председателите на съдилищата са използвали свободна преценка при даването на допълнителни възнаграждения за края на годината на съдиите и твърденията, че това е било използвано за гарантиране на лоялността в съдилищата. GRECO счита, че макар стимулите, мотивирани от изключителни резултати, да са приемлива практика, има необходимост от адекватни предпазни мерки – като например ясни, обективни и прозрачни критерии – за избягване на всякакво неправомерно влияние върху начина, по който те се присъждат. GRECO отбелязва, че Правилата за определяне и изплащане на допълнителни трудови възнаграждения, представени от органите като предвиждащи такива предпазни мерки, изглежда са приети от ВСС през 2011 г., т.е. много преди приемането на доклада за оценка, който повдига въпроса за риска от неоправдано влияние при предоставянето на допълнително възнаграждение на съдиите. Следователно GRECO не е убедена, че тези правила са достатъчни, за да отговорят на нейната препоръка, която се отнася до прилагането им на практика.

46. GRECO заключва, че препоръка ix не е изпълнена.

Препоръка x.

47. *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 дела е защитено от незаконна намеса и е предмет на по-строг контрол.*

48. Властите посочват, че на 16 декември 2015 г. ВСС прие Правилата за оценка на натовареността на съдиите (наричани по-долу „Правилата“), влезли в сила на 1 април 2016 г. Те предвиждат обективни показатели за правната и фактическата сложност на съдебните дела и установяват начина за определяне на индивидуалното натоварване и границите на нормалното натоварване на съдиите. Въз основа на тези Правила е създадена Системата за изчисляване на натовареността на съдиите; тя функционира както самостоятелно (информация за индивидуалното натоварване на съдиите, включително сложността на делата), така и като модул, интегриран към Централизираната система за разпределение на делата (като се взема предвид текущото натоварване на съдиите при случайното разпределение на делата). Беше приета и нова номенклатура на статистическите кодове на делата, разглеждани в съдилищата.

49. Според властите чрез Централизираната система за разпределение на делата и Системата за изчисляване на натовареността на съдиите се гарантира липсата на човешка намеса както в процеса на случайно разпределение на делата, така и в процеса на отчитане на индивидуалните натоварвания според фактическата и правна сложност на различните видове дела.

50. GRECO приветства приемането от ВСС на Правилата за оценка на натовареността на съдиите като начин за оптимизиране на Централизираната система за разпределение на делата, за да се позволи справедливо и равномерно разпределение на дела, основаващо се на принципа на случайността.

51. GRECO заключва, че препоръка x е изпълнена задоволително.

Препоръка xi.

52. *GRECO препоръчва i) да бъде засилен компонентът на задължителното първоначално обучение, предвидено за младши съдии и съдии при първоначално назначаване, отнасящ се до почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупция; и ii) професионалното текущо обучение на действащите съдии по отношение на почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупция в съдебната власт да бъде приоритизирано и съответно финансирано, и на всички съдии да се предоставят насоки и консултации по съдебна етика.*

53. Властите посочват, че от 20 декември 2016 г. до 31 януари 2017 г. в рамките на задължителното първоначално обучение са проведени специализирани онлайн обучения на всички 18 кандидати за младши съдии на тема „Етични предизвикателства в бъдещата работа на кандидатите за младши магистрати“.

54. Те добавят, че почтеността, конфликтите на интереси и обучението за предотвратяване на корупцията сред съдиите са включени като стратегически приоритет в Годишната програма за обучение на Националния институт на правосъдието за 2017 г., като са предвидени съответните бюджетни средства за това. В допълнение към онлайн обучението по етика и антикорупция за всички съдии, са предвидени специални присъствени обучителни сесии за съдии от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

55. GRECO приветства въвеждането на задължително онлайн обучение на младшите съдии в областта на етичните предизвикателства от м.декември 2016 г. до м.януари 2017 г. и факта, че финансирането е било предоставено като приоритет през 2017 г. за обучение по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупция сред съдиите в допълнение към съществуващото онлайн обучение по етика и антикорупция. Независимо от това, GRECO подчертава, че тези усилия трябва да се поддържат във времето и се надява, че това ще продължи и след 2017 г. Освен това, властите не са предоставили информация относно наличността на ръководство и консултиране по съдебна етика за всички съдии, което формира друга част от препоръката.

56. GRECO заключва, че препоръка xi е частично изпълнена.

Препоръка xii.

57. *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.*

58. Властите посочват, че Временната парламентарна комисия по измененията на Конституцията, създадена на 28 май 2015 г. за подготовка на изменения свързани, наред с другото, с надзора и спазването на стандартите за почтеност в съдебната система, разглежда съответните европейски стандарти, включително тези на GRECO. С промените в Конституцията, приети на 16 декември 2015 г., Инспекторатът на ВСС е упълномощен да извършва проверки за почтеността и конфликт на интереси на съдиите, прокурорите и следователите, имуществените им декларации и да установява действия, уронващи престижа на съдебната система и нарушаването на нейната независимост (чл. 133а, ал. 6 от Конституцията).

59. Те добавят, че необходимите изменения в ЗСВ, насочени към въвеждане на нова система за надзор и прилагане на стандартите за почтеност в съдебната система, бяха обсъдени от Съвета за прилагане на актуализираната стратегия за реформа на съдебната система, създаден на 13 януари 2016 г. Измененията в Конституцията, свързани с горепосочените функции на Инспектората на ВСС, са отразени в измененията на ЗСВ, приети от Народното събрание на 31 март и 27 юли 2016 г. Тези изменения предвиждат подробни разпоредби относно обхвата и процедурата за проверка на имуществените декларации и конфликта на интереси на магистрати (съдии и прокурори).

60. На 13 декември 2016 г. съдийската колегия на ВСС одобри Правила за организацията и дейността на комисиите по професионална етика в съдилищата. Съгласно член 19 от Правилата, в случай на нарушение на Етичния кодекс,

комисията по етика в съда следва да уведоми органите, упълномощени да образуват производство (т.е. председателя на съда, по-горестоящия административен ръководител, Инспектората на ВСС и министъра на правосъдието) и съдийската колегия към Висшия съдебен съвет. Измененията в ЗСВ дават правото на съдийската колегия на ВСС да налага дисциплинарни наказания на съдиите.

61. GRECO приветства факта, че е извършена оценка на ефективността на системата за надзор и изпълнение на стандартите за почтеност в съдебната система и че са внесени изменения в Конституцията и ЗСВ, за да се засилят проверките на съдиите по отношение на имуществените декларации, конфликта на интереси и др. Освен тези реформи, Инспекторатът на ВСС вече има правомощия да извършва проверки на почтеността на съдиите, имуществените декларации, конфликта на интереси и др. GRECO отбелязва, че комисиите по етика в съдилищата трябва да докладват за предполагаеми нарушения на съдийската колегия към ВСС, която е оправомощена да налага дисциплинарни наказания. Това е в съответствие с препоръка xii.

62. GRECO заключва, че препоръка xii е изпълнена задоволително.

Препоръка xiii.

63. *GRECO препоръчва 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.*

64. Властите посочват, че гореспоменатите конституционни изменения по отношение на Инспектората на ВСС (вж. параграф 58) са насочени към създаване на ефективен механизъм за предотвратяване на конфликт на интереси на магистрати, включително чрез съществени и редовни проверки на спазването на правилата за конфликт на интереси и деклариране на имущество. Бяха въведени нови правомощия на Инспектората на ВСС, който ще извършва тези проверки и ще установява действия, уронващи престижа на съдебната власт и такива, свързани с нарушаване на независимостта на магистратите (чл.132а, ал. 6 от Конституцията; чл. 54, ал. 1, т. 8, ЗСВ). Освен това в ЗСВ бяха включени два нови раздела, съответно за проверка на имуществените декларации (чл.175а-175з, ЗСВ) и за проверки на почтеността, конфликта на интереси, действия, накърняващи престижа на съдебната власт и нарушения на независимостта на съдебната система (чл.175и-175у, ЗСВ).

65. От 1 януари 2017 г. всички магистрати (съдии и прокурори) трябва да представят декларация за своето имущество и интереси в Инспектората на ВСС. Освен информацията за имуществото и активите, декларациите трябва да съдържат подробности за: участието в търговски дружества, управителни или контролни органи на търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди тази дата; всички договори с лица, извършващи дейности в област, свързана с официалните правомощия или

задължения на магистрата; както и данни за свързани лица, когато даден магистрат има частен интерес във връзка с дейността на такива лица (чл.175б, ал.1, т.11-13, ЗСВ). Инспекторатът на ВСС осъществява проверки на достоверността на фактите (чл.175д, ал.1, ЗСВ). Декларацията трябва да бъде подадена: в рамките на един месец след встъпване в длъжност; годишно преди 15 май; в рамките на един месец след напускането на длъжността; и в едномесечен срок от изтичането на една година след напускане на длъжността (чл.175в, ал. 1, ЗСВ).

66. Освен това магистратите, които имат частен интерес по определен повод, представят декларация за конфликт на интереси на Инспектората на ВСС и спират изпълнението на правомощията си по отношение на съответното лице или дейност. Когато законът предвижда специални основания за отводи и самоотводи, тези основания имат предимство (член 175и, ал. 4-5, ЗСВ). Проверяват се конфликтите на интереси: след сигналите, подадени от което и да е лице; по искане на съответния магистрат; служебно от Инспектората на ВСС при установяване на нарушения на правилата за конфликт на интереси; когато акт на магистрат е отменен поради нарушение на правилата за отвод (член 175л, ал. 1, ЗСВ).

67. Измененията в ЗСВ въвеждат правила за укрепване на сътрудничеството между органите, контролиращи спазването на правилата за оповестяване на имущество и конфликт на интереси (нов чл. 175д, ал 1-7 и 175м, ал. 3, ЗСВ), като наред с другото, Инспекторатът на ВСС има пряк достъп до електронните бази данни на органите на централната и местната власт, съдебните органи и други институции и може да поиска допълнителна информация от тези органи, които трябва да отговорят в едномесечен срок. Инспекторатът на ВСС също може да изисква разкриване на данни, попадащи в обхвата на банковата и осигурителната тайна, както и данъчна и социално-осигурителна информация.

68. GRECO взема под внимание предприетите от властите мерки за засилване на проверките на частните интереси на съдиите чрез допълнителни надзорни правомощия, предоставени на Инспектората на ВСС, включително чрез сътрудничество с други органи за получаване на допълнителна информация, както и изискването съдиите да представят в Инспектората на ВСС декларация за имущество и интереси в рамките на един месец след встъпването си в длъжност, след това всяка година и в срок от един месец след напускането на длъжността. Освен това от съдиите се изисква да подават декларации за конфликт на интереси по конкретен повод (*ad hoc*), при възникване на частен интерес. Предприетите мерки са в съответствие с изискванията на препоръката.

69. GRECO заключва, че препоръка xiii е изпълнена задоволително.

Предотвратяване на корупцията по отношение на прокурорите

Препоръка xiv.

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

71. Властите потвърждават, че измененията на Конституцията, приети от Народното събрание на 16 декември 2015 г., целят да укрепят почтеността и независимостта на магистратите (вж. параграф 26). Тези изменения промениха структурата и организацията на ВСС, включително разделянето му на колегии на съдии и прокурори и бяха отразени в ЗСВ.

72. Прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от прокурорската колегия на ВСС (чл. 129, ал. 1 от Конституцията), съставена от главния прокурор, четирима членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и петима членове, избрани от Народното събрание (чл.130а, ал. 4 от Конституцията; чл. 30, ал. 4, ЗСВ). Прокурорската колегия на ВСС притежава редица правомощия във връзка с прокурорите и следователите (чл. 130а, ал. 5 от Конституцията; чл. 30, ал. 5, ЗСВ), включително да назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност; да извършва периодични и други оценки на прокурорите и да разглежда въпроси, свързани с придобиването и възстановяването на несменяемост; да налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност; да назначава и освобождава административните ръководители и заместник-административните ръководители на прокуратурата, с изключение на главния прокурор; както и да взема други решения относно организацията на дейността на прокуратурите. Правилата за работата на прокурорската колегия на ВСС бяха одобрени на 15 юни 2016 г. и публикувани на интернет страницата на ВСС.

73. GRECO взема под внимание предоставената от властите информация, че в състава на ВСС има две специализирани колегии, една за съдии (вж. параграф 26) и една за прокурори и следователи. Това ще позволи да се вземат по-добре предвид особеностите на съдилищата и прокуратурата и да се избегне ненужен натиск от страна на една част на съдебната власт върху друга по отношение на кариерното развитие, както отбеляза GRECO в Доклада си за оценка. Следователно предприетите мерки са в съответствие с препоръката на GRECO. В този смисъл GRECO отбелязва, че освен главния прокурор (който е назначен от президента по препоръка на ВСС), съществуват толкова членове, които са избрани от Народното събрание, колкото прокурори и следователи, което все още оставя рискове от неоправдан натиск от страна на законодателната власт върху съдебната система, което GRECO е подчертала в своя Доклад за оценка.

74. GRECO заключва, че препоръка xiv е изпълнена задоволително.

Препоръка xv.

75. *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.

76. Властите описват правилата, въведени с измененията на ЗСВ, приети на 27 юли 2016 г., за засилване на проверките за почтеност на кандидатите за магистрати, подлежащи на първоначално назначаване, което е в сила и за съдиите и за прокурорите (вж. параграф 36).

77. Освен това на 21 юни 2016 г. Комисията по професионална етика (КПЕ) към прокурорската колегия на ВСС одобри нейни Вътрешни правила за организацията и дейността, които подробно уреждат процедурата за изготвяне на становища относно почтеността на кандидатите за длъжността прокурор. Съгласно член 20 от Вътрешните правила, КПЕ към прокурорската колегия на ВСС извършва проучвания и събира информация, за да подготви становища по отношение на кандидатите за длъжността прокурор.

78. Освен това на 10 ноември 2016 г. Пленумът на ВСС одобри Въпросника върху Кодекса за етично поведение на българските магистрати за конкурсните изпити за младши съдии и младши прокурори и за първоначално назначаване в съдебната власт (чл.184, ал. 6, ЗСВ). Моделът на въпросник за нравствените качества на кандидатите, участващи в конкурса за длъжността младши магистрат, включително младши прокурор, или в конкурса за първоначално назначаване на магистрат, включително прокурорите (чл.181, ал. 4, т. 8, ЗСВ) е в процес на подготовка.

79. Що се отнася до втората част от препоръката, властите се позовават на измененията в ЗСВ, приети на 27 юли 2016 г., които въвеждат правила, целящи подобряване на методологията за прегледи на дейността и атестиране на магистрати, включително прокурори, във връзка с тяхната почтеност и етично поведение и за целите на атестацията за придобиване на статут на несменяемост (вж. параграф 40). На 23 февруари 2017 г. Пленумът на ВСС прие Наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане степента на натовареност на прокурори и следователи и на административни ръководители и техните заместници (Протокол № 7 от 23.02.2017 г.). Съгласно тази наредба спазването на правилата за етично поведение е един от петте общи критерии, които трябва да бъдат взети под внимание при всички видове атестации, включително за придобиване на статут на несменяемост и периодични атестации. Показателите, които трябва да бъдат взети предвид при оценката, са: (i) резултатът от проверките на инспектората на ВСС за почтеност и конфликт на интереси, идентифициране на актове, които уронват престижа на съдебната власт и проверки, свързани с нарушаване на независимостта на съдебната власт; (ii) резултатите от допълнителните проверки, извършвани от Инспектората на ВСС на имуществените декларации на магистратите при оценката за придобиване на статут на несменяемост; (iii) становища на комисиите по етика относно спазването на Етичния кодекс на българските магистрати.

80. GRECO отбелязва мерките, предприети за изпълнението на тази препоръка, когато става въпрос за засилване на проверките за почтеност, извършени по отношение на кандидатите за длъжността прокурор, които подлежат на първоначално назначаване, и за гарантиране, че периодичните прегледи на дейността и атестацията за придобиване на статут на несменяемост в прокуратурата се основават на обективни и прозрачни критерии. GRECO отбелязва приемането от Пленума на ВСС на наредба, съдържаща показателите, методиката и процедурата за атестиране на прокурорите, включително с цел придобиване на статут на несменяемост. Поради това GRECO счита, че и двете части от препоръката са изпълнени.

81. GRECO заключва, че препоръка xv е изпълнена задоволително.

Препоръка xvi.

82. *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 дела е защитено от неправомерна намеса и предмет на по-строг контрол.*

83. Властите посочват, че постепенното въвеждане на новия модул за случайно разпределение на делата на Единна информационна система в прокуратурата, което заменя софтуера „Lawchoice“, вече е завършено. Въвеждането на специална информационна система за автоматизирано измерване на работното натоварване и прилагане на случайно разпределение на делата започна на 15 октомври 2015 г. Отчетената натовареност понастоящем се основава на Правилата за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, приети с решение на Висшия съдебен съвет от 11 декември 2014 г. Измерва се и натоварването на административните ръководители на прокуратури. Данните за измерване на работното натоварване се съхраняват в Единната информационна система в прокуратурата.

84. GRECO приветства въвеждането в рамките на прокуратурата на система за случайно разпределение на делата (Единна информационна система), съчетана със система за автоматизирано измерване на натовареността на прокурорите. Това е извършено във връзка с безпокойството, изразено от GRECO в Доклада за оценка, според който значителна част от делата са разпределени направо от ръководителите на прокуратурите и техните заместници.

85. GRECO заключва, че препоръка xvi е изпълнена задоволително.

Препоръка xvii.

86. *GRECO препоръчва да бъде засилен компонентът на задължителното първоначално обучение, предвидено за младши прокурори и прокурори при първоначално назначаване, отнасящ се до почтеността, конфликта на интереси и превенцията на корупция, и да се предоставят на всички прокурори насоки и консултиране относно съдебната етика.*

87. Властите посочват, че от 20 декември 2016 г. до 31 януари 2017 г. в рамките на задължителното първоначално обучение са проведени специализирани онлайн обучения на всички 29 кандидати за младши прокурори на тема „Етични предизвикателства в бъдещата работа на кандидатите за младши магистрати“.

88. Обучението в областта на почтеността, конфликта на интереси и предотвратяването на корупцията сред прокурорите е включено като стратегически приоритет в Годишната програма за обучение на Националния институт на правосъдието за 2017 г., като са предвидени съответните бюджетни средства за това. В допълнение към онлайн обучението по етика и антикорупция за всички прокурори, са предвидени специални присъствени обучителни сесии за прокурори от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

89. GRECO взима под внимание положителното развитие, свързано с първоначалното обучение на младшите прокурори, което се проведе от 20 декември 2016 г. до 31 януари 2017 г., както и продължаващото обучение на прокурорите като цяло, както и факта, че това е приоритет на Годишната програма за обучение за 2017 г. GRECO подчертава, че тези усилия трябва да се поддържат във времето и се надява, че това ще продължи и след 2017 г. Властите не са предоставили информация относно наличието на ръководство и консултиране по съдебна етика за всички прокурори, което също е част от препоръката.

90. GRECO заключва, че препоръка xvii е частично изпълнена.

Препоръка xviii.

91. *GRECO препоръчва етичните комисии, създадени в прокурорските служби, да имат право да инициират дисциплинарно производство срещу прокурори.*

92. Властите посочват, че ЗСВ не предоставя на етичните комисии, създадени в прокуратурата, правото да образуват пряко дисциплинарно производство срещу прокурори. На 14 декември 2016 г. прокурорската колегия на ВСС одобри Правила за организацията и дейността на етичните комисии в прокуратурите. Съгласно член 19 от Правилата, в случай на нарушение на Етичния кодекс на българските магистрати, комисията по етика в прокуратурите следва да уведоми органите, упълномощени съгласно член 312 от ЗСВ (изменен на 27 юли 2016 г.) да образуват производство (т.е. ръководителя на прокуратурата, по-горестоящия административен ръководител, Инспектората на ВСС и министъра на правосъдието) и прокурорската колегия към Висшия съдебен съвет. Последната е упълномощена да налага дисциплинарни наказания на прокурори (чл. 311 от ЗСВ, с измененията).

93. GRECO взима под внимание тази информация и с оглед на структурните промени, направени във ВСС, и по-конкретно създаването на прокурорска колегия (вж. параграф 72), която да работи конкретно в областта на кариерното развитие на прокурорите. GRECO отбелязва, че комисиите по етика в прокуратурата могат да инициират дисциплинарни производства срещу прокурори, като съобщават за възможни етични нарушения на прокурорската колегия към ВСС. Следователно изискванията на препоръката са изпълнени.

94. GRECO заключва, че препоръка xviii е изпълнена задоволително.

Препоръка xix.

95. *GRECO препоръчва да се гарантира, че частните интереси на прокурорите – независимо от това дали те са декларирани периодично или ad hoc – подлежат на съществени и редовни проверки, както 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.*

96. Властите се позовават на конституционните изменения от 16 декември 2015 г. по отношение на Инспектората на ВСС, насочени към създаването на ефективен механизъм за предотвратяване на конфликт на интереси на магистрати, т.е. съдии и прокурори (вж. параграф 64).

97. От 1 януари 2017 г., както и при съдиите, от прокурорите се очаква да представят на Инспектората на ВСС годишни декларации за своето имущество и интереси (включително участие в търговски дружества, управителни или контролни органи на търговски дружества или юридически лица с нестопанска цел до датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди датата на избирането или назначаването, всички договори с лица, които извършват дейности в област, свързана с официалните правомощия или задължения на магистрата и данни за свързани лица, когато магистратът има частен интерес във връзка с дейностите на такива лица) (вж. параграф 65). Инспекторатът на ВСС осъществява проверки на достоверността на фактите.

98. Освен това, както и при съдиите, всеки прокурор, който има частен интерес по определен повод, представя декларация за конфликт на интереси на Инспектората на ВСС и спира изпълнението на правомощията си по отношение на съответното лице или дейност. Когато законът предвижда конкретни основания за отводи и самоотводи, се прилага специалният закон (член 175и, ал. 4-5, ЗСВ). Проверките за конфликт на интереси започват: след сигнал, подаден от което и да е лице; по искане на съответния магистрат; служебно от Инспектората на ВСС при установяване на нарушения на правилата за конфликт на интереси; когато акт на магистрат е отменен поради нарушение на правилата за отвод (член 175л, ал. 1, ЗСВ).

99. През 2016 г. бяха въведени нови правила за укрепване на сътрудничеството между органите, които наблюдават спазването от страна на прокурорите на правилата за оповестяване на имущество и конфликт на интереси (вж. параграф 67).

100. GRECO взема под внимание предприетите от властите мерки за засилване на проверките на частните интереси на прокурорите, подобни на тези при съдиите, чрез допълнителни надзорни правомощия, предоставени на Инспектората на ВСС, включително чрез сътрудничество с други публични органи за получаване на допълнителна информация, както и изискването прокурорите да представят в Инспектората на ВСС декларация за имущество и интереси в рамките на един месец след встъпването си в длъжност, след това всяка година и в срок от един

месец след напускането на длъжността. Освен това от прокурорите се изисква да подават декларации за конфликт на интереси по конкретен повод (*ad hoc*), при възникване на частен интерес. Въпреки че тези правила едва наскоро започнаха да се прилагат, изглежда те осигуряват по-надеждна рамка за предотвратяване на влияние на частни интереси на прокурорите при упражняване на техните функции.

101. GRECO заключва, че препоръка xix е изпълнена задоволително.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

102. **С оглед на гореизложеното GRECO стига до заключението, че България е изпълнила задоволително дванадесет от деветнадесетте препоръки, съдържащи се в Доклада от четвъртия кръг на оценка.** От останалите препоръки шест са частично изпълнени, а една не е изпълнена.

103. По-конкретно препоръки i, ii, vii, viii, x, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xviii и xix са изпълнени задоволително, препоръки iii, iv, v, vi, xi и xvii са изпълнени частично, а препоръка ix не е изпълнена.

104. По отношение на законодателния процес, беше създадена рамка за участие на гражданското общество в законодателния процес със създаването на Обществен съвет в рамките на Народното събрание, съставен от представители на гражданското общество, с цел улесняване на обществените консултации, както и изискване народните представители да аргументират своите предложения за законодателни изменения. Също така, срокът за разглеждане на проектозаконите е удължен, за да се даде повече време на заинтересованите страни да участват в обсъждането на законопроектите в парламентарните комисии на първо и второ четене.

105. Беше въведена процедура по отношение на нарушенията на етичните правила от страна на народните представители, като парламентарната комисия може да налага санкции в случай на нарушения. Освен това беше извършен независим преглед на предотвратяването на конфликт на интереси и проверка на деклариране на имуществото на народни представители и беше предоставена информация по тези два въпроса във връзка с подготовката на проекта за Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Този законопроект обаче все още предстои да бъде приет.

106. Що се отнася до съдиите и прокурорите, България предприе редица стъпки за изпълнение на препоръките на GRECO, някои от които са завършени, докато други все още са в ход. Структурата на Висшия съдебен съвет (ВСС) бе променена чрез изменения на Конституцията със създаването на съдийска и прокурорска колегии, като начин да се избегне влияние на една професия върху решенията, свързани с кариерното развитие по отношение на другата. Независимо от това, за съжаление представители, избрани от Народното събрание, са членове на двете колегии и още повече, техният брой е равен на този на избраните съдии и прокурори в двете колегии, което предотвратява елиминирането на рискове от неоправдано политическо влияние върху кариерното развитие на съдиите и прокурорите.

107. Що се отнася до проверките за почтеност на съдиите и прокурорите, бяха приети допълнителни правила, като бяха финализирани и практическите инструменти и методиката. Освен това, бяха въведени допълнителни проверки, по-конкретно чрез редовни имуществени декларации. Принципът за случайно разпределение на делата е въведен по отношение както на съдиите, така и на прокурорите. Бяха предприети стъпки за укрепване както на първоначалното, така и на текущото обучение на съдии и прокурори по въпросите на корупцията. Беше извършена оценка на ефективността на надзора и спазването на стандартите за почтеност на съдебната власт, като на Инспектората на ВСС бяха предоставени допълнителни правомощия за проверки на декларациите за имущественото състояние на съдиите и прокурорите и декларациите за конфликт на интереси, с правомощия на съдийската и прокурорската колегии да осъществяват дисциплинарни производства. Все пак, все още трябва да се предприемат някои мерки, като например да бъде значително намален петгодишният срок, преди съдиите да придобият статут на несменяемост.

108. С оглед на горното, GRECO отбелязва, че е необходим допълнителен значителен напредък, за да се докаже приемливо ниво на съответствие с препоръките в рамките на следващите 18 месеца. GRECO приканва ръководителя на делегацията на България да предостави допълнителна информация относно изпълнението на препоръки iii, iv, v, vi, ix, xi и xvii до 31 декември 2018 г.

109. Накрая, GRECO приканва българските власти да разрешат възможно най-скоро публикуването на доклада, да го преведат на български език и да публикуват превода.