



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.6.2007  
СОМ(2007) 377 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването**

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

#### 1.1. Контекст

Когато България се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., бяха взети специални мерки, които да улеснят и подпомогнат гладкото протичане на този процес, като в същото време се обезпечи доброто функциониране на политиките и институциите на ЕС.

Както се изисква от всички държави-членки, при присъединяването си към ЕС България пое правата и задълженията, произтичащи от членството. Обичайна практика е Комисията да следи за прилагането на законите (на ЕС, т.нар. *acquis*), за да гарантира, че тези задължения се спазват.

Освен това, подобно на договореностите, постигнати с държавите, които се присъединиха към ЕС през 2004 г., в Договора за присъединяване бяха включени разпоредби за предпазни клаузи и преходни мерки (напр. ограничения върху свободното движение на работници и достъпа до пътнотранспортни мрежи; разпоредби за ветеринарни, фитосанитарни и гарантиращи безопасността на храните правила). В Договора за присъединяване става ясно, че ако са налице сериозни недостатъци в транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в сферата на икономиката, вътрешния пазар и правосъдието и вътрешните работи, могат да се предприемат<sup>1</sup> предпазни мерки с продължителност до три години след присъединяването.

Присъединяването на България се придружаваше от ред специфични съпътстващи мерки, които бяха предвидени, за да предотвратят или поправят недостатъци в сферата на авиационната безопасност, безопасността на храните, селскостопанските фондове и съдебната реформа, борбата с корупцията и с организираната престъпност. Относно съдебната реформа и борбата с корупцията и с организираната престъпност се създаде механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка, чрез който се поставят индикативни показатели, рамкиращи мониторинга на напредъка в тази област<sup>2</sup>.

Този механизъм бе въведен с оглед на ключовата важност на добре функционираща административна и съдебна система, които да гарантират, че

---

<sup>1</sup> Членове 36, 37 и 38 от Акта за присъединяване.

<sup>2</sup> Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в специфични важни области на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, ЕО (2006/929), ОВ L 354/56, 14.12.2006 г.

България ще бъде в състояние да изпълнява всички свои задължения и да се възползва от правата си като държава-членка. Механизмът отразява и необходимостта, *inter alia*, от борба с корупцията и организираната престъпност. Целта на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка е да гарантира и да даде уверения на гражданите на България и на другите държави-членки, че се предприемат мерки за привеждане в съответствие на административните и съдебни решения и практики в тези сфери в България с тези в ЕС. Благодарение на напредъка в съдебната реформа, в борбата с корупцията и организираната престъпност българските граждани и делови среди ще се радват на правата, които им се полагат като граждани на ЕС. Без необратим напредък в съдебната реформа, в борбата с корупцията и организираната престъпност България рискува да не бъде в състояние да прилага правилно законите на ЕС.

От Комисията се очаква да докладва редовно за тези съпътстващи мерки. По отношение на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка се изискват доклади на всеки шест месеца, считано от юни 2007 г. Този доклад прави цялостен преглед на развитието на съпътстващите мерки и е първият относно механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Той разглежда всички области, където са въведени съпътстващи мерки, като се съсредоточава върху реформата в съдебната система и борбата с корупцията и организираната престъпност.

## **1.2. Методология**

За съставянето на доклада са използвани множество информационни източници. Основният източник на информация е българското правителство. Бяха получени информация и анализи и от представителството на ЕС и дипломатическите мисии на държавите-членки в България, организации на гражданското общество, сдружения и експертни доклади. По механизма за сътрудничество и проверка на напредъка, през април 2007 г. Комисията организира посещения в България. Използва се помощта на отделни експерти от държавите-членки и службите на Комисията. Целта беше да се получи независима оценка на напредъка. Експертите съставиха доклади, които впоследствие изпратиха в България за корекции на евентуални фактически неточности.

На 31 март 2007 г. България внесе първия си доклад за постигнатия напредък по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка и оттогава редовно информира Комисията за развоя на ситуацията.

## **2. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ: СЪЩЕСТВУВАЩА СИТУАЦИЯ**

Съпътстващите мерки за България обхващат селскостопанските фондове, безопасността на храните, авиационната безопасност, съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Тази глава проследява накратко развоя в първите три области, като за някои елементи има изисквания за отделни доклади. Напредъкът в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност се оценява в 3-та глава.

Приложението относно съществуващата ситуация с предпазните клаузи и другите разпоредби в тези области съдържа допълнителна информация. С оглед на установените изпълнителни структури и механизми за докладване в сферата на селското стопанство, здравето на животните, безопасността на храните и авиацията тези теми няма да бъдат включени в бъдеще в този хоризонтален доклад. Ако в тези области трябва да се вземат допълнителни решения, те ще бъдат взети за всеки отделен случай и в съответствие с правилата, регулиращи тези сектори.

## **2.1. Селскостопански фондове**

Във връзка със селскостопанските фондове държавите-членки са задължени да имат акредитирани и ефикасни разплащателни агенции, за да гарантират надеждното управление и контрол на разходите за селското стопанство. Държавите-членки трябва също така да разполагат с функционираща интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) за преките плащания за земеделските производители и за част от разходите за развитие на селските райони (за да се избегнат измами, злоупотреби и нередовни плащания). Ако държава-членка не осигури функционирането на подобна система за контрол, Комисията ежегодно решава ex-post относно финансови корекции. Предвид високия риск от неправилно функциониране на ИСАК след момента на присъединяване на България, Комисията създаде предпазен механизъм, който би могъл да се приложи към България, в случай че елементите на ИСАК (интегрирана система за администриране и контрол) или другите елементи, необходими, за да се гарантира коректното плащане, не са налице или страдат от сериозни недостатъци. Предпазният механизъм предвижда възможността за временно намаляване с 25 % на разходите, свързани с ИСАК. Основните причини за безпокойство по повод ИСАК бяха връзката между регистъра на фермите и Системата за идентификация на земните парцели (СИЗП), административния капацитет и логистика и качеството на въведените данни. Посещение за одит през юни потвърди, че България е постигнала по-нататъшен напредък в реализирането на различни елементи на ИСАК. Все пак, изискват се още усилия и бързи действия, най-вече за да се гарантира, че проверките намясто ще бъдат извършени през идващите месеци и по ефективен начин. Планирано е следващо посещение за одит в България през последната седмица на юни. Одитът ще провери дали разплащателната агенция функционира правилно и ще проследи развитието на някои въпроси, свързани с ИСАК. Въз основа на тези одити и на министерската декларация, внесена от българските власти в края на март, Комисията ще оцени доколко елементите на ИСАК са налице и функционират. Решения относно необходимостта да се приложат предпазни мерки (които биха могли евентуално да доведат до намаление на разходите по ИСАК) ще се вземат въз основа на резултатите от одита и предвид подадената от българските власти министерска декларация.

## **2.2. Авиационна безопасност**

По отношение на авиационната безопасност България показва недостатъци, свързани със слабия ѝ административен капацитет в регулирането, надзора и контрола на превозвачи и организации, имащи отношение към продължената летателна годност и поддръжката на авиационни изделия. От 2005 г. различни

проверки показаха, че България не бе в състояние да прилага правилата на Общността и на Обединените авиационни власти (ОАВ) за безопасност на авиационните изделия и за организациите по поддръжката. България не бе способна да упражнява и надзорните си задължения в съответствие с международните стандарти на Международната организация за гражданско въздухоплаване, на ОАВ или тези на Общността. Вследствие на това през декември 2006 г. се приложиха предпазни клаузи. Това означава, че от 1 януари 2007 г. а) българските превозвачи не се ползват със статута на превозвачи от Общността и продължават да оперират със статута на превозвачи от трети страни и б) удостоверения за безопасност, издадени от българските власти, не се възползват от преимуществата на взаимното признаване в рамките на ЕС. България остава обаче напълно обвързана с всички задължения, произтичащи от съответните правила на Общността. България започна да усъвършенства способността си за надзор на безопасността и през февруари 2007 г. сама предприе превантивни предпазни мерки, като отне сертификатите на четири товарни превозвачи, временно отмени сертификата на пети, наложи ограничения на шести превозвач в резултат на техни пропуски в работната безопасност и анулира регистрацията на над 160 въздухоплавателни средства, тъй като не бяха съобразени с правилата на ЕО.

### **2.3. Здраве на животните и безопасност на храните**

В сектора на ветеринарните грижи и здравето на животните бяха предприети преходни мерки срещу класическата чума по свинете и бяха одобрени планове за ликвидиране. Предвиден е преглед на тези мерки през септември 2007 г. Комисията прие също така преходни мерки в сектора на месото и на млякото. Само ограничен брой производители имат право да изпращат продуктите си в други държави-членки. Приеха се специфични мерки за суровото мляко.

## **3. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ**

### **3.1. Кратък преглед**

В рамките на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка се следи отблизо реформата в съдебната система и борбата с корупцията и организираната престъпност. Като следващ етап се прави обобщен анализ и подробно обяснение на напредъка, като се отчитат индикативните показатели по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Подробното обяснение се структурира въз основа на дейности, които са използвани за отчитане на напредъка в изпълнението на индикативните показатели.

България е постигнала напредък в различна степен по отношение на индикативните показатели, предвидени в механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Важно е тези показатели да се приемат като нещо повече от проверочен списък с отделни дейности, които могат да се отмятат една по една. Те всички са свързани помежду си. Напредъкът по един показател оказва влияние върху други. Всеки индикативен показател е градивен елемент в конструирането на независима и безпристрастна съдебна и административна система. **Създаването и поддържането на такава система е дългосрочен процес.** Той предполага фундаментални промени със системни

измерения. **Следователно индикативните показатели не могат да се разглеждат изолирано.** Те трябва да се осмислят в целокупност като част от мащабна реформа на въпросните области, за която е необходим дългосрочен политически ангажимент. Необходими са повече данни за правоприлагането на място, за да се докаже необратимостта на промяната.

Българското правителство се ангажира със съдебна реформа и с прочистване на системата от корупция и организирана престъпност. Във всички сфери българските власти демонстрират добри намерения и решителност. Те са подготвили необходимите проектозаконови, планове за действие и програми. И все пак истинската проверка е ежедневното непоколебимо изпълнение на тези действия на място. Все още е налице очевидна слабост при превръщането на добрите намерения в резултати. България активизира усилията на най-високо ниво в борбата с корупцията и организираната престъпност. Тези усилия получават признание, но остава още много работа. Напредъкът за краткия период след създаването на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка все още е недостатъчен.

Дълбоко вкоренени проблеми, и най-вече организираната престъпност и корупцията, изискват да се установят необратимо и ефективно да функционират устойчиви структури на ниво следствие и правоприлагане, които да са в състояние да дават възпиращи сигнали. Освен това, необходимите структурни промени оказват влияние на обществото като цяло и изискват качествена промяна, която стига далеч отвъд простото покриване на показателите. Всичко това изисква от България всеотдаен дългосрочен ангажимент и ще постигне успех, само ако се спазва строгото разделение на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

## **3.2. Оценка**

### *3.2.1. 1-ти индикативен показател: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система*

България прие конституционни изменения, които гарантират независимостта на съдебната власт и предвиждат създаването на независим съдебен инспекторат, който да следи за професионалната етика на служителите в съдебната власт и да разглежда жалби.

Твърде рано е да се дава оценка за ефективността на тези изменения, при условие че инспекторатът все още не е учреден.

**С приемането на конституционната поправка България е изпълнила до голяма степен този показател. Не е възможно да се оцени доколко ефективно поправката премахва двусмислието относно независимостта и отчетността на съдебната система, докато не бъде прието изцяло и не започне да се прилага изпълнителното законодателство, предвиждащо създаването на независим съдебен инспекторат (вж. също и показатели 2 и 3).**

### *Подробна оценка*

- *Народното събрание да приеме изменения в българската конституция*

Конституционните изменения, имащи за цел да премахнат всякакво двусмислие относно възможността за вмешателство на министъра на правосъдието в независимата работа на съдебната власт, бяха приети, когато необходимото мнозинство от 3/4 от гласовете в Народното събрание прие 4-то изменение на Конституцията на 2 февруари 2007 г.<sup>3</sup>

Конституционните изменения, както всички други изменения, подлежат на преглед по реда на надзора от страна на Конституционния съд; закони и административни актове, приети в съответствие с тези конституционни изменения, могат да бъдат оспорени, по редовно установения начин, като противоконституционни.

- *Народното събрание да приеме необходимите промени в Закона за съдебната власт*

Законът за съдебната власт (ЗСВ) все още не е влязъл в сила (вж. оценката във втората точка на показател 2).

- *Да се създаде и да започне да функционира Инспекторатът, да се огласяят и оценят първите резултати*

Инспекторатът ще бъде създаден след влизането в сила на ЗСВ (вж. оценката по показател 3).

- 3.2.2. *2-ти индикативен показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на наказателно-процесуалния кодекс и административния процесуален кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.*

Първите глави от новия Закон за съдебната система бяха приети в средата на юни, така че е твърде рано да се докладва за неговото прилагане. В него

---

<sup>3</sup> Измененията са както следва: Според изменението в член 84 Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на Главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на всяка от съответните съдебни институции. Тези доклади се внасят в Народното събрание от Висшия съдебен съвет (ВСС). Съгласно член 130 ВСС вече е изрично оправомощен да назначава, повишава, премества, да налага дисциплинарни наказания и да организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите. Член 130а вече не съдържа разпоредба, според която министърът на правосъдието може да проверява реда и условията за завеждане, водене и приключване на дела. Вместо това, новият член 132а предвижда създаването на независим инспекторат към ВСС, който проверява дейността на органите на съдебната власт, като действа както служебно, така и в отговор на жалби от граждани, юридически лица или държавни органи, включително от представители на съдебната власт. Отменен е ефективният имунитет срещу правни действия (не и при изпълнение на служебни задължения) на представителите на съдебната власт. Сега съдиите, прокурорите и следователите са "имунизирани" единствено при действия, извършени в изпълнение на служебните им задължения, но не и при обществено подсъдни углавни престъпления, извършени с умисъл.

изглежда се засягат бъдещите безпокойство въпроси за независимостта и състава на Висшия съдебен съвет и неговия Инспекторат. Очаква се приемането на граждански процесуален кодекс. Създаде се система за мониторинг на новия наказателно-процесуален кодекс и на новия административен процесуален кодекс, която да спомага за единното прилагане на закона. Липсва, обаче, системно докладване за разкритията на този мониторингов механизъм.

**Като цяло България е постигнала известен напредък в подобряването на прозрачността на съдебния процес, но е нужно повече време, за да се оцени доколко новите закони ще имат желаното въздействие.**

*Подробна оценка*

- Приемане на нов Граждански процесуален кодекс

Гражданският процесуален кодекс все още не е влязъл в сила.

Проект на закона бе одобрен от Министерския съвет през май 2006 г. и внесен в Народното събрание. Някои членове се разглеждат на второ четене. Българските власти очакват Кодексът да бъде приет от Народното събрание до края на юли 2007 г.

- Приемане на нов Закон за съдебната система, който отразява измененията на Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка

ЗСВ все още не е влязъл в сила. На 14 юни 2007 г. Народното събрание одобри на второ четене първите глави на новия ЗСС. Текстът все още не е на разположение.

След приемането на четвъртото изменение на Конституцията, бе учредена работна група, съставена от представители на ВСС. Подготвеният от нея проект на ЗСС бе одобрен от Министерския съвет през март 2007 г. и през април мина на първо четене в Народното събрание<sup>4</sup>.

В Народното събрание продължават дискусиите, но вече няколко видни български магистрати, както и консултанти по туининг проекти и други експерти изразиха безпокойството си относно няколко аспекта на настоящия проект:

---

<sup>4</sup> Настоящият проект на ЗСВ има 22 части и 377 члена. Той регулира подробно: а) статута и правомощията на ВСС; б) статута и правомощията на Инспектората към ВСС; в) статута и правомощията на Инспектората, под надзора на Министерство на правосъдието (част от неговите функции са да проверява дейността на публичните и частни изпълнителни агенции, да проверяват съдебната администрация и да помагат на Министъра на правосъдието в съставянето на проекти за тълкувателни решения и постановления); г) критериите и процедурата за оценяване на съдиите; д) обхвата на правотълкувателните функции на Висшите съдилища; е) длъжностните функции на прокурорите в съответствие с новия Наказателно-процесуален кодекс; ж) конкурсните принципи в процедурите за назначаване на длъжности в съдебните органи; з) дисциплинарната отговорност на съдиите, включително при нарушения на етичните правила.



- статута на ВСС: с приетите наскоро членове на ЗСС, ВСС става постоянен орган;
- Инспектората към ВСС: *съществува препокриване на функциите с тези на Инспектората към Министерството на правосъдието*<sup>5</sup>, *което трябва да се избегне*;
- критериите за назначение като съдия, прокурор или следовател не съдържат изискване кандидатите да са преминали няколкомесечно обучение в Националния институт на правосъдието или стаж с наблюдаващ съдия, прокурор или следовател;
- за да бъдат повишени, от съдиите, прокурорите и следователите не се изисква да издържат конкурсни изпити. Процесът на оценяване се осъществява от действащи магистрати – членове на Комисията на ВСС за предложения и оценяване на качеството на работата на съдии, прокурори и следователи.
- буди безпокойство и рискът предвидените в момента права и задължения за откритост (както обществеността да бъде информирана за работата на съдебната власт, така и задължението, наложено на съдебната власт, да бъде открита, достъпна и прозрачна в действията си, могат да бъдат обезсилени юридически от ограниченията относно достъпа до информация за съдебни решения, узаконени в момента с наредби на Министерството на правосъдието.

Тези критики и загриженост пораждаат въпроси дали частично приетият ЗСС би отговорил напълно на необходимостта от реформа на съдебната система и дали би трябвало да се обмисли допълнително, ако целта му е да утвърди върховенството на закона и ефективността и отчетността на съдебната система и на правоприлагащите органи.

- Създаване на система за мониторинг на всички нови кодекси

Наказателно-процесуален кодекс (НПК): Мониторингът на въздействието на влезлия в сила през април 2006 г. НПК е добре развит.

Членове на групата за мониторинг са високопоставени представители на ВСС, Висшия касационен съд (ВКС), Висшия административен съд (ВАС), други съдилища, прокуратурата, Националната следствена служба (НСС), Министерството на правосъдието и Министерството на вътрешните работи. Групата се оглавява от заместник-министъра на правосъдието, а негов заместник е заместник-министърът на вътрешните работи.

Групата за мониторинг получава информация от различни източници (ръководството на регионални, областни и апелативни съдилища и

---

<sup>5</sup> По-конкретно, и двата инспектората проверяват организацията на административната дейност на съдилищата и обобщават информацията за приключените от съдиите, прокурорите и следствието дела (член 58, параграф 1 и член 69, параграф 1 от проекта на ЗСВ).

прокуратури, Съдебния инспекторат, Националната полицейска служба и т.н.) и от края на 2006 г. е приела седем становища относно разпоредбите на НПС. Целта на тези становища е да допринесат за по-единна съдебна практика при наказателните дела. Становищата се публикуват на уебстраницата на Министерството на правосъдието и ВСС и се разпространяват сред действащи магистрати на срещи, конференции и други.

Оценката на НПК, дадена от групата за мониторинг и адвокатурата, е положителна.

Административен процесуален кодекс (АПК): Мониторингът започна съвсем скоро, тъй като важни разпоредби на новия АПК влязоха в сила едва на 1 март 2007 г. Приеха се критерии за мониторинга на АПК. Критериите се съсредоточават върху защитата на правата, утвърждаването на доброто управление и ускоряването и повишаването на ефективността на вземането на решения.

Все още няма доклад за резултатите от мониторинга.

Граждански процесуален кодекс (ГПК): Мониторингът на ГПК изчаква законът да влезе в сила.

- Докладване, през равни интервали, за разкритията на този мониторингов процес, най-вече по отношение на досъдебната фаза, изпълнението на съдебните решения и присъдите

Засега единствените налични материали са от мониторинга на НПК. Групата за мониторинг на НПК изпълнява отчасти задължението за докладване. Докладът от март 2007 г., озаглавен „Анализ на прилагането на Наказателно-процесуалния кодекс с оглед на ефективността на досъдебното производство“, сочи, че прилагането на новия НПК води до подобрения, особено по отношение на ускоряването на досъдебната фаза. Състави се статистически доклад за наказателните дела през 2006 г. Независимо от това, засега липсва механизъм за системно и редовно докладване на разкритията на мониторинговия процес.

Мониторингът на ГПК изчаква влизането в сила на закона, а този на АПК започна съвсем скоро. Следователно не може да се отчете редовно докладване за разкритията на тези процеси на мониторинг и напредъкът засега е ограничен.

- Ако е необходимо, изменение на съответните кодекси и законодателство

Становищата на групата за мониторинг на НПК помогнаха да се изгледят трудностите и да се гарантира единен подход в цялата страна. Като следваща стъпка българските власти посочиха необходимостта от изменения на НПК в пет аспекта: (1) засилване на капацитета на полицията, за да се осигури ефикасно и бързо досъдебно производство; (2) удължаване на срока за следствието от 2 на 6 месеца с възможност за допълнително удължаване с 6 месеца; (3) допускане на полицейския служител, разследвал

случая, да дава показания в съда; (4) допускане на служители под прикритие да дават показания в съда чрез видео-конферентна връзка; (5) отменяне на необходимостта свидетели, признати за невменяеми, да участват в процедурни действия в досъдебното производство.

В допълнение към тези пет проблемни въпроса, българските власти предлагат още едно изменение в наказателната процедура, което касае възлагането на допълнителни правомощия на разследващите магистрати (следователите). Понастоящем отговорността за разследването на повечето престъпления е прехвърлена на полицейските следователи (дознателите). Аргументът е, че с тези магистрати се разхищава национален ресурс, който би могъл ефективно да се използва в разследването на икономически престъпления, престъпления, извършени от непълнолетни правонарушители, и в други специфични сфери. България подчертава, че това няма да доведе до връщането на предишни мерки, тъй като тези съдебни следователи ще се използват само за конкретни, специфични задачи, които ще бъдат дефинирани ясно и ограничени във времето. При условие че се използва като временна мярка и само в специфични, ясно дефинирани случаи, за да се избегне възможността това да доведе до частично отменяне на въведените реформи, използването на бивши съдебни следователи в помощ на работещите полицейски следователи би могло да има положителен ефект, особено за намаляване на сегашното натоварване и като гаранция, че делата ще бъдат обработени в разумни срокове.

България очаква, че измененията в НПК ще бъдат част от есенната законодателна програма на Народното събрание.

През април Народното събрание вече окончателно прие измененията в Наказателния кодекс, включително по-големи наказания за някои тежки престъпления, целящи да уплътнят възпиращата функция на наказателното законодателство<sup>6</sup>.

*3.2.3. 3-ти индикативен показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година.*

Все още предстои да се създаде, с влизането в сила на Закона за съдебната власт (ЗСВ), съдебен инспекторат като основна институция за надзор на интегритета на съдебната власт. Ето защо, може да се отчете само ограничен напредък в постигането на по-добра отчетност на съдебната власт. Предприети

---

<sup>6</sup> По-конкретно, склоняването към проституция ще се наказва с лишаване от свобода до 5 години (преди е било 3 години) и глоба от 3 до 10 хиляди лева (преди е било от хиляда до 3 хиляди лева). Когато подобно престъпление е поръчано от престъпна групировка или когато жертвата е лице под 18 години или с психически отклонения, или когато престъплението е извършено в условията на опасен рецидивизъм, наказанието е от 2 до 8 години (преди е било 6 години) с глоба от 5 до 15 хиляди лева. Принуждаването или склоняването към употреба на наркотични вещества или подобни субстанции с цел проституиране, при тези условия ще се наказва с лишаване от свобода от 10 до 20 години и глоба от 100 до 300 хиляди лева (преди е било съответно от 5 до 15 години и от 10 до 35 хиляди лева).

са първи стъпки с прилагането на Етичен кодекс и на дисциплинарни санкции за подведени под отговорност прокурори. България е постигнала напредък в процедурата за назначаване и в оценяването на работата на магистратите. Тези усилия трябва да бъдат продължени и задълбочени. Националният институт на правосъдието лансира редица обучения върху новите процесуални кодекси, в които участват значителен брой съдии, чиновници от съдилищата и прокурори. Произволното компютризирано разпределение на дела трябва да се превърне в обичайна практика.

**Като цяло, постигнат е известен напредък в повишаването на отчетността, професионализма и ефективността на съдебната власт в България.**

*Подробна оценка*

- Установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за взимане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия Инспекторат към Висшия съдебен съвет

При липсата на инспектората, предвиден в ЗСВ, не може да се докладва за напредък. Все пак, отмяната на конституционния имунитет на съдебната власт след приемането на четвъртото изменение в Конституцията е улеснила дисциплинарните действия в три скорошни случая, когато Главният прокурор е предложил дисциплинарни мерки срещу висши прокурори. Решенията на ВСС да отстрани временно двамата задържани прокурори, срещу които е било възбудено наказателно производство по обвинение в корупция, потвърждават предложенията на Главния прокурор. След обжалване едно от делата е разгледано от Висшия административен съд, който през март 2007 г. е потвърдил решението на ВСС.

- Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Етичния кодекс от магистратите, и особено на процедурите за съдебен надзор, разследване и уволнение/преследване за нарушения

Етичният кодекс на българските съдии от 13 декември 2003 г. е кратък документ от 4 страници, съдържащ 7 члена, съставен е от Асоциацията на съдиите в България и е одобрен от ВСС. Нарушения на съдии и прокурори, които водят до наказателна отговорност, се предават на Главния прокурор, докато санкции за други нарушения се налагат от ВСС. Механизмът за правоприлагане все още се задвижва предимно от жалби и сигнали, въпреки че със създаването на инспектората би трябвало да е налице и същественият фактор за инициатива.

От създаването си Кодексът не е ревизиран, така че да обхване етични проблеми, възникващи на практика от прилагането му.

- Следене за прилагането на системата за конкурсни изпити при запълването на постове и за оценяване на работата на магистратите

Българският доклад представя подробности за осем конкурса и пет предстоящи, някои от които са национални, включително този за назначения в новия Административен съд. Това изглежда успех. Сред

новоназначените съдии има значителен брой бивши практикуващи адвокати, което говори за отвореността на процедурата и важността на този източник на кадри за съдебната власт. Българските власти съобщават само за три оплаквания от лица, които не са били назначени.

- Публикуване всяка година на резултатите от оценяването на реформата на съдебната система, и по-специално относно това как са овладени специфични проблеми, свързани с професионализма отчитаността и ефективността

Министерството на правосъдието е изготвило документ, озаглавен „Доклад за изпълнението на програмата за прилагане на стратегията за реформа на българската съдебна система за периода от януари 2006 до март 2007 г.“, в който се потвърждава ангажимента за усъвършенстване на съдебната система, за да стане достъпна, прозрачна и способна да защитава права<sup>7</sup>.

Не може да се направи окончателна оценка на този елемент от показателя единствено въз основа на този документ. Преди всичко, не е възможно да се докаже дали целите и приоритетите са постигнати и доколко изложените в началото принципи (прозрачност, достъпност и т.н.) ще бъдат спазвани.

- Въвеждане в прокуратурите на програмен продукт за произволно разпределяне на делата

Твърди се, че случайното компютризирано разпределяне на делата между съдиите функционира във всички български съдилища.

Компютризираното разпределение на делата в прокуратурата се използва в момента в три прокуратури, включително в Главна прокуратура в София. Навсякъде другаде разпределянето на делата между прокурорите се извършва ръчно. България планува да инсталира програмния продукт до края на 2007 г., така че произволното разпределяне в прокуратурите да съответства на това в съдилищата.

- Разширяване на обучението върху значението и следствията от новите закони

От декември миналата година Националният институт на правосъдието провежда активна програма за обучение по новите закони.

За новия Граждански процесуален кодекс са проведени 19 обучения, в които са участвали общо 530 съдии, чиновници от съдилищата и други участници от цялата страна.

<sup>7</sup>

Документът съдържа експлицитно формулирани принципи – правова държава, независимост на съдебната власт, защита на правата на индивида и прилагане на европейски съдебни стандарти. Документът е разделен на осем части (засилване на съдебния капацитет и подобряване на административната дейност на съдебната власт; ефективно участие на България в съдебното сътрудничество в ЕО; засилване на капацитета на Висшия съдебен съвет за управление на съдебната система и т.н.) Всяка част има кратка цел, а останалият текст е разделен на краткосрочни приоритети (до края на 2006 г.) и средносрочни приоритети (до края на 2007 г.).

За Административния процесуален кодекс Институтът е предложил 7 обучения както за новоназначени, така и за съдии със стаж, работещи в административните съдилища.

Националният институт на правосъдието е провел и 10 образователни семинара за новия НПК, в които са участвали 327 съдии, прокурори, следователи и дознатели. Организиран е и 4 семинара с общо 67 участници за обучение на инструктори по новия НПК.

- 3.2.4. *4-ти индикативен показател: Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.*

Няколко комисии – към Народното събрание, Министерския съвет и Висшия съдебен съвет – отговарят за борбата с корупцията по високите етажи в българските публични институции. Приета е изпълнителна програма за борба с корупцията. При изпълнението на програмата обаче няма ясни отговорности и ефективен механизъм за координация. Това затруднява последователните действия на всички нива в администрацията и изпълнителната власт. Все още не е ясно дали ефективно се прилагат мерки за защита на лица, които сигнализират за корупция, поради което са нужни повече законодателни текстове. Постигнат е известен напредък в досъдебното разследване, включително чрез създаването неотдавна на независими инспекторати. През януари 2007 г. бе създадена система за проверка на декларациите за имущество и доходи на високопоставените длъжностни лица. Но фактите, говорещи за категорична и системна намеса на съдебните органи при обвинения за корупция на високо равнище, са оскъдни.

**Като цяло, напредъкът в съдебното третиране на случаите на корупция от високо равнище в България е недостатъчен.**

*Подробна оценка*

- Привличане на експерти от държавите-членки, които да окажат помощ и да дадат насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това

Непрекъснато се осъществяват многобройни програми и контакти с участието на други държави-членки, включително с консултанти по туининг проекти и полицейски служители за връзка, които докладват за подобрения. Остава да се види доколко това ще доведе до повишаване на качеството на разследванията.

- Рационализиране и координиране на институционалното устройство на органите, упълномощени да се борят с корупцията

Антикорупционните усилия се координират от създадения през април 2006 г. Съвет за координиране на борбата с корупцията. В този съвет участват представители на трите основни антикорупционни органа: i) Комисията за противодействие на корупцията към Народното събрание; ii) Комисията за

борба с корупцията към Министерския съвет; и iii) Комисията за борба с корупцията на Висшия съдебен съвет. Администрацията на парламента подпомага организационно и технически Координационния съвет. Той заседава всеки месец с цел обсъждане на стратегическите и оперативни въпроси, включително специфични случаи.

През март 2007 г., заедно с план за прилагане на стратегията за 2007 г., бе приет доклад за изпълнението на програмата към стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията за 2006 г. Трудно е обаче на този ранен етап да се установи какъв е полезният принос на координацията за разследванията и точно кои резултати се дължат на това активизирано координиране.

Като се имат предвид трите антикорупционни комисии към различните сфери на управлението (изпълнителна, законодателна и съдебна), Генералният инспекторат към Министерския съвет и инспекторатите към различните министерства и органи за съдебно преследване, остава неясно кой последен носи оперативната отговорност за резултатите в борбата с корупцията.

Ясната отговорност и координирането между институциите на усилията им в борбата с корупцията са ключови за ефективното прилагане на антикорупционна политика. Следователно все още съществува ясна необходимост да се оптимизира работата на различните антикорупционни звена, особено що се отнася до стила на управление и вземането на решения.

- Създаване на административни наредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция

Под егидата на Министерството на държавната администрация и административната реформа и с принос от британски експерти бе изготвен проектозакон за такива лица – „Закон за защитата на работници и служители, които докладват за случаи на злоупотреба с власт и на корупция“. Законът все още не е внесен в Народното събрание, тъй като някои от висшите държавни власти в България изразяват съмнения в полезния принос на този закон, предвид факта, че повечето от предвидените в него предпазни мерки вече са залегнали в други български закони като Административния процесуален кодекс и Закона за държавните служители.

Няма потвърждение за наличието на непрекъснати ефективни мерки за прилагане на съществуващата правна рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция.

- Пълно прилагане на законодателството относно независимостта на инспекторатите в публичната администрация и гарантиране на повече инициативност в разследващата им функция

Законът за администрацията задава правната рамка за създаването на инспекторатите в държавната администрация. От всяко министерство се

изисква да създаде инспекторат, който да е на пряко подчинение на министъра<sup>8</sup>. Към Министерския съвет бе учреден Главен инспекторат<sup>9</sup>.

Освен инспекторатите към министерствата и Главния инспекторат към Министерския съвет, в Министерството на държавната администрация се помещава и Дирекция „Инспекторат за държавната администрация“, която проверява и контролира всички въпроси, свързани с прилагането на законодателството за държавната администрация (назначения, повишения, уволнения, възнаграждения и т.н. на държавните служители). За да координира създадените към министерствата инспекторати, Главният инспекторат е изготвил методически указания. В няколко (3-4) случая Главният инспекторат е бил помолен от инспекторати към министерствата да посредничи при конфликти в дадено министерство. В тези случаи Главният инспекторат излиза с препоръка към съответния министър и, според Главния инспекторат, препоръките му обикновено се спазват. В доклада си българското правителство предоставя информация за броя проверки, извършени от различните административни структури, и за броя заведени дисциплинарни производства. Въпреки това сведенията за нивото и постове на държавните служители, срещу които са заведени дисциплинарни производства, остават неясни.

Независимостта на инспекторатите е регламентирана със Закона за администрацията. Техните функции и правомощия са изложени в Правилниците за дейността на съответните администрации. Всички министерски инспекторати се отчитат пред съответния министър и разчитат на съответното министерство за бюджета си. Контролът върху органите на изпълнителната власт (министри, изпълнителни директори на изпълнителни агенции, председатели на държавни агенции и комисии и т.н.) се упражнява от Дирекция „Главен инспекторат“, която е на пряко подчинение на Министър-председателя на Република България.

- Докладване за изпълнението на мерки за предотвратяване и борба с оказването на влияние в следствените органи и органите за съдебно преследване, и по-специално доказване на случаи на временно отстраняване/уволняване/откриване на наказателно производство срещу уличени в корупция правоприлагащи органи

---

<sup>8</sup> Инспекторатите разполагат с мандат да: i) анализират ефективността на действията на държавната администрация; ii) проверяват спазването на вътрешните правила на организацията; iii) инициират дисциплинарно производство в случаи на нарушаване на служебните задължения и на Кодекса за поведение на служителите на държавната администрация; iv) извършват проверки по сигнали, молби и жалби относно незаконни или неправомерни действия или бездействието на държавни служители; v) изпълняват други функции на административен контрол.

<sup>9</sup> Главният инспекторат се отчита директно пред Министър-председателя и разполага с мандат да: i) координира и подпомага дейностите на инспекторатите; ii) предлага методически инструкции на инспекторатите; iii) проверява сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения; iv) проверява сигнали за корупция в изпълнителната власт и държавната администрация; v) изпълнява други функции, предвидени в наредбите на Министерския съвет или възложени от Министър-председателя.



Българските власти твърдят, че във всички министерства се предприемат редица превантивни и контролни мерки. Макар и да са предприети редица административни мерки, информацията за откритите и приключените наказателни производства не можеше да бъде проверена. От предоставената информация не става ясно и при колко от тези случаи става дума за опити да се окаже натиск върху разследвания на корупция и как е процедирано в тези случаи.

- Гарантиране на създаването на надежден механизъм за проверка на декларациите за имуществото и доходите и на ефективни санкции в случай на неверни или неточни декларации

От януари 2007 г., съгласно измененията от септември 2006 г. в Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, високопоставените служители трябва да подават декларациите си до 30 април всяка година, като се дава допълнителен срок от един месец за поправянето на грешки.

Декларациите след това се съгласуват с информацията, съдържаща се в регистри на други органи като Министерствата на финансите, на транспорта, на земеделието и горите, на регионалното развитие. Националната сметна палата е отговорна за координирането на тези декларации, за сравняването им с регистрите и за налагането на глоби за нарушения. Всяка година проверките за съгласуване трябва да приключат до 31 октомври. За всяка нередовна декларация се докладва за проверка на Националната агенция за приходите. Ако се установи евентуално престъпно деяние, се провежда консултация с Главния прокурор. Декларациите и документите по всички последващи действия се публикуват на интернет страницата на Сметната палата на Република България.

Този механизъм допълва елементите за превенция и възпиране в Националната антикорупционна стратегия и дава възможност на обществото да сравни декларациите със стандарта на живот. Ефектът от този механизъм обаче не може да се оцени докато а) не се подадат всички декларации и б) не се проверят всички декларации и не се предприемат необходимите мерки<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> До момента 106 от всичките 359 регистрирани политически партии и техни подразделения са подали финансовите си отчети до Сметната палата. 253-те партии, които не са подали финансови отчети, губят правото да получават държавна субсидия и не могат да участват в национални и местни избори.

На 20 април Сметната палата публикува на своята интернет страница списък на лицата, които не са подали начална имуществена декларация при встъпване в длъжност, както и списък на лицата, които не са подали имуществена декларация при уволнението си в предписаните от закона срокове. В предвидените от закона срокове са подадени 816 декларации при встъпване в длъжност. 8 декларации при встъпване в длъжност не са били подадени навреме (от членове на управителни и надзорни органи на политически партии), както и 2 окончателни декларации (при освобождаване от длъжност) от следователи.

Открити са административно-наказателни производства срещу лицата, които не са подали декларациите си в законно предвидените срокове. Председателят на Сметната палата е изпратил списък на лицата, които не са подали декларациите си в предвидените срокове, до Изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, за да може последният да

3.2.5. *5-ти индикативен показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление*

България успешно активизира усилията си за овладяване на корупцията на някои гранични пунктове с увеличаване на превантивните проверки и санкциите. Благодарение на въвеждането на системи за електронно плащане и на система за случайно разпределяне на смените на някои гранични контролно-пропускателни пунктове намаляха корупционните възможности и нараснаха приходите. Тази добра практика трябва да обхване всички гранични пунктове. Специфични мерки за обучение и повишаване на вниманието към корупцията, насочени към местната администрация и съчетани с по-голяма административна прозрачност и опростяване, започнаха да дават резултати. Въпреки това обаче няма предоставени сведения за съдебни дела за корупция в местното управление. Започнаха финансови разследвания на Сметната палата, но иницирането на разследвания на необяснимо забогатяване все още не е обичайна практика.

**Като цяло, постигнат е значителен напредък в предотвратяването и борбата с корупцията по границите и в местното управление.**

*Подробна оценка*

- Прилагане на дисциплинарни санкции и нулева толерантност, особено във Ветеринарната служба, митниците, Изпълнителна агенция „Пътница“ и други служби

Българските власти активизираха усилията за въвеждане на контрол и прилагането на санкции в съответните служби; стабилният спад на корупционните действия сред служителите на гранична полиция, наблюдаван през 2006 г., продължи. В това отношение амбициозните усилия на Министерството на държавната администрация и административната реформа, на регионалните и местните власти са забележителни. Освен проверките чрез Инспектората, Главна дирекция „Гранична полиция“ прилага ротационния принцип. Същото се отнася и за граничните ветеринарни инспектори, Агенция „Митници“ и Националната агенция за приходите. Заедно с проверки по сигнали от граничните пунктове се извършват и спонтанни проверки<sup>11</sup>; на работните места бяха инсталирани видеокамери; на лицата, влизащи в страната, се раздават брошури на български и на английски език; когато е необходимо, информация за таксите за превантивно дезинфекциране на МПС се дава на

---

предприеме мерки съгласно Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Крайният срок за подаване на годишните имуществени декларации на лицата, заемщи висши държавни длъжности, изтече на 30 април. От 15 май насам Сметната палата е обработила 5 515 декларации и уведомления. Окончателният брой на обработените годишни декларации и уведомления ще бъде обявен след изтичането на срока за внасяне на промени в подадените декларации.

<sup>11</sup> Статистическите данни относно заподозрени в корупция държавни служители и последвалите разследвания от властите, предоставени на експерт, изпратен през април от Европейската комисия на ГКПП „Капитан Андреево“, говорят за по-добро качество на разследванията.

граничните инспекции за ветеринарен контрол; за новоназначените служители и за старши държавни служители се организира системно обучение, както и психологически анкети, за да се прецени рискът от корупция, като всички разкрити случаи се огласяват с превантивна цел.

България докладва за прилагането на дисциплинарни мерки<sup>12</sup>, но тяхното въздействие не може да се измери, тъй като българските власти не са предоставили до момента информация за длъжностите и старшинството на замесените длъжностни лица. Още повече че са заведени само няколко наказателни дела и в нито една от съответните служби няма присъди за престъпления, свързани с корупция.

- Въвеждане на системи за електронно плащане и на система за произволно разпределяне на смените между служителите на границите

През юли 2006 г. България въведе пилотно на ГКПП „Лесово“ система за електронно плащане с целта да се ограничат плащанията в брой и корупционните рискове. Тази система за електронно плащане в момента се разполага на всички шосейни гранични пунктове по външните граници на ЕС. Следователно, положителният ефект от системата за електронно плащане на границата в Лесово трябва да стане общ модел за всички шосейни граници, за да се получат устойчиви резултати.

Функционира система за произволно разпределяне на смените за граничната охрана. На някои контролно-пропускателни пунктове също има софтуеър за разпределяне на смените на служителите от гранична полиция. Остава това да обхване всички гранични пунктове.

- Провеждане на одити и проверки през редовни интервали, публикуване на разкритията и гарантиране на последващи действия

Сметната палата на Република България (СП), с помощта на регионалните и местни филиали (6 териториални поделения и 28 бюра в цяла България), осъществява финансов контрол върху всички публични органи, включително на местното управление, и проверява всяка процедура за възлагане на обществена поръчка, включително последващия надзор. Резултатите редовно се публикуват в Интернет.

България докладва, че от януари 2007 г. са в ход 6 одита, а до декември 2007 г. трябва да бъдат приключени 8 одита.

- Докладване за разследвания на необяснимо забогатяване

<sup>12</sup>

Българските власти приеха доклад за изпълнението на Стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията за 2006 г., според който от 121 мерки, изброени в Плана за действие от 2006 г., 94 са изпълнени, а 27 са в процес на изпълнение и се очаква да бъдат приключени до средата на 2007 г. Не се знае с точност кои мерки са изпълнени и кои – не. В българския доклад се заявява и че е одобрен план за изпълнение на стратегията за 2007 г. Такъв документ обаче досега не е официално представен.

В момента не могат да се започнат следствени действия за необяснимо забогатяване, освен ако те не са свързани с престъпление или значим „сигнал“. Не се разрешава проверка на банкови сметки или данъчни декларации с тази цел без връзка с престъпление. По тази причина разследването на необяснимо забогатяване не съществува като такова, не се отчита и за него не се докладва от българските власти.

3.2.6. *6-ти индикативен показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.*

България изпълнява актуализиран план за действие за борба с организираната престъпност, който се съсредоточава върху правоприлагането, досъдебните санкции и превантивните мерки. Налице е широко сътрудничество в тази област с други държави-членки. България участва и в значителен брой проекти за помощ, които обхващат различни аспекти на организираната престъпност и тежките престъпления. Все пак не може да се направи заключителна оценка за въздействието на тази стратегия при липсата на методика за измерване на резултатите и надеждна статистика. Сведенията, които биха позволили да се направи оценка на съдебното третиране на случаи, са откъслечни или недостатъчни. Освен това, все още е незадоволително съдебното преследване на убийствата, за които се предполага, че са поръчкови. Все още буди тревога институционалният капацитет, който е необходим, за да се отнема и конфискува незаконно придобито имущество.

**Като цяло, напредъкът в борбата с тежките престъпления и организираната престъпност е недостатъчен.**

*Подробна оценка*

Въпреки че нараства, предоставяната от българските власти информация за борбата с организираната престъпност остава неточна.

Бяха приети правни инструменти за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност: през януари 2007 г. Министерският съвет прие актуализиран План за действие за борба с организираната престъпност, но липсва информация по същество за прилагането на този план.

- Привличане на експерти от държавите-членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването и докладване за това

Бяха осъществени успешни съвместни операции срещу организираната престъпност, и по-специално за овладяване на престъпността, свързана с наркотици. България докладва, че от септември 2006 г. са осъществени 15 съвместни операции с полицейските служби на Испания, Нидерландия, Франция, Румъния, Португалия и Турция. Българските власти докладват, че са били разбити три групировки на организираната престъпност, занимаващи се с трафик на жени с цел сексуална експлоатация. С

европейска заповед за арест са задържани три лица, а една европейска заповед за арест е издадена от българските съдебни власти.

Българските правоприлагащи власти работят съвместно с експерти от другите държави членки на ЕС в борбата с различни аспекти на тежките престъпления и организираната престъпност. Реализират се съвместни проекти с държавите-членки и 9 туининг проекта по ФАР. Бивш холандски главен прокурор работи като съветник в кабинета на българския Главен прокурор. През април 2007 г. в Министерството на вътрешните работи френски консултант започна работа по засилване капацитета на Генерална дирекция „Полиция“ и усъвършенстване на дейностите в борбата с организираната престъпност.

Бяха постигнати конкретни резултати и в борбата с престъпления, свързани със злоупотреби с фондове на ЕС. Текат разследвания.

- Връчване на план за действие за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност и изпълнението му с доклади на редовни интервали

Изпълнява се актуализиран План за действие за борба с организираната престъпност, който обхваща периода до края на 2007 г. Основните му цели са: а) откриването на наказателни производства срещу лидерите на групировки на организираната престъпност; б) прилагането на инициативен подход за противодействие на организираната престъпност; в) ограничаване на икономическите ресурси на престъпните групировки; г) отнемане на незаконно придобито имущество.

Българските власти посочват съществени постижения в изпълнението на този план за действие. Въпреки това оценката на такива постижения остава трудна, тъй като няма редовни доклади за резултатите, постигнати вследствие на конкретното прилагане на плана за действие.

- Пълно прилагане на съответното законодателство за конфискуване на имуществото на престъпници

Създадена преди две години със Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, Комисията за установяване на незаконно придобито имущество едва напоследък има капацитета – все още неизползван на практика – ефективно да налага мерки за ограничения върху незаконно придобито имущество и конфискуването му след сезиране от разследващите органи. Комисията може да идентифицира незаконно придобито имущество и средства, да налага мерки за заповест или да инициира съдебна процедура.

Комисията все още няма постоянен адрес; 114 от общо 294-те работни места в предвидения персонал са вакантни.

Няколко случая бяха предадени за съдебни действия. Имуществото и парите, които се разследват, са под заповест, докато трае разследването, но до момента не е извършена окончателна конфискация, защото първо трябва да

приключи съдебното производство, което се очаква да стане 2-3 години след началото на делото.

- Редовно докладване и вътрешен контрол на новите и текущите разследвания, повдигнати обвинения и присъди.

В България се отчита стабилна тенденция на непрекъснато намаляване на престъпленията срещу личността. Въпреки това статистическата информация, предоставена от българските власти, не указва ясно типовете извършени престъпления, например във връзка с убийствата – статистиката смесва битовите убийства с тези, свързани с общата престъпност и/или с организираната престъпност, особено поръчковите убийства. Липсва информация за напредъка в разследванията на случаи, свързани с организираната престъпност. За адекватна оценка е нужна повече прецизност.

Поръчковите убийства продължават да бъдат голямо безпокойство, и особено последните убийства на местни политици от януари насам. До момента няма възбудено съдебно преследване и произнесена присъда.

Скорошни скандали, в които са замесени високопоставени длъжностни лица от изпълнителната и съдебната власт в България, ще бъдат ключова проверка за ефективността на механизмите, създадени за разследване и ефективно наказание при престъпления, свързващи организираната престъпност и грандиозната корупция. Неотдавнашната оставка на министър във връзка с разследване на твърдение за корупция трябва да се счита за положителен знак.

Реалната, осезаема мярка за успех остава броят на успешните съдебни дела и присъди.

- Публикуване на резултатите от този контрол

До момента не е създаден механизъм за докладване.

- Прилагане на новото законодателство за борба с прането на пари

Изменение в българския Наказателен кодекс от 2006 г. пояснява, че изпирането на пари като престъпление в България е налице и когато първоначалното престъпление е извършено в чужбина и че не се изисква предходна присъда за първоначалното престъпление, за да се преследва съдебно изпирането на пари. Нещо повече, при случаи, свързани с организираната престъпност и прането на пари, на Главния прокурор бе дадено правото да изисква информация от банки, без да е нужно да получи съдебно нареждане. В ход са и други действия за по-нататъшно усъвършенстване на противодействието на прането на пари. Тези мерки ще бъдат в състояние да укрепят ефективността на правоприлагането.

Българските власти докладват за някои подобрения в тази област, като споменават по-конкретно, че Върховната касационна прокуратура е приключила работата по 54 досъдебни производства, свързани с

организираната престъпност и прането на пари. Внесени са още 37 обвинителни акта, произнесени са 5 осъдителни присъди за пране на пари и са завършени 81 данъчни проверки на членове на организирани престъпни групировки, както и на физически и юридически лица, свързани с тях.

Все пак, твърде рано е да се оценяват конкретно тези подобрения. Те първо трябва да бъдат потвърдени. Освен това се изискват допълнителни мерки или тези мерки са в процес на подготовка<sup>13</sup>.

#### **4. ПОСЛЕДВАЩИ МЕРКИ ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА НА НАПРЕДЪКА**

По отношение на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност България трябва да продължи да напредва към изпълнението на показателите, и най-вече:

- С приемането и влизането в сила на Закона за съдебната власт и Гражданския процесуален кодекс да включи в системите за мониторинг новите процесуални кодекси и да докладва редовно за резултатите от този мониторинг.
- Да гарантира, че инспекторатите към ВСС функционират правилно; да превърне в основна практика пилотните дейности за произволно компютризирано разпределяне на дела и да осъществи по-нататъшни дейности за оценка и обучение на съдии и прокурори по въпросите на етиката.
- Да демонстрира резултати в антикорупционната рамка. България трябва да надгражда постигнатия напредък в разследването и да направи по-енергични усилия за привличане на вниманието на съдебната власт върху важноста на правната окончателност и възпиращата съдебна практика в случаи на корупция от високо равнище. Включително при случаи, когато са подведени под отговорност влиятелни и известни личности.
- Да разработи независим анализ, убедителна методика и надеждна и целенасочена статистика, с които да се оцени доколко случаите на корупция на високо ниво, на улични убийства и организирана престъпност се разследват по съответния начин и доколко се произнасят възпиращи съдебни решения. Не трябва да прекъсват превантивните мерки и преследването. Освен това, трябва да се следи напредъка и да се докладва за него изчерпателно и убедително.

<sup>13</sup>

По-конкретно – проектозакон за изменение в Закона за мерки срещу изпирането на пари бе одобрен от Министерския съвет на 30 ноември 2006 г. Проектът изисква от всички банки и компании за електронно разплащане да предоставят допълнителна информация за операции и трансакции, за които се подозира, че изпират пари. Предложените изменения имат за цел да приведат в съответствие регулаторната рамка със Закона за кредитните институции, който влезе в сила на 1 януари 2007 г. Измененията все още се обсъждат в Народното събрание. Българските власти работят и по транспонирането на третата директива на ЕС срещу прането на пари.

- Да активизира усилията и политическия ангажимент за изпълнение на плана за действие срещу организираната престъпност и да докладва по прозрачен начин за предприетите дейности. България трябва също така да задълбочи международното си сътрудничество в тази област.
- За постигането на тези цели, трябва да укрепи капацитета на съдебната власт на всички нива, включително нейния професионализъм, независимост, ресурсите и правомощията ѝ.

Механизмът за сътрудничество и проверка на напредъка ще бъде използван и в бъдеще за мониторинг на напредъка в България. За да се улесни сътрудничеството и проверката на напредъка, би било полезно българските власти да подготвят до октомври 2007 г. етапен план за действие, показващ как България възнамерява да постигне изпълнение на показателите. Планът следва да се основава на съгласувана стратегия за борба с организираната престъпност и корупцията и надежден план за укрепване на професионализма, независимостта, правомощията и ресурсите на съдебната власт. По-добри и по-прецизни информационни системи и статистика относно случаите на корупция и организирана престъпност и относно последващите мерки по тези случаи, взети от съдебната власт, също биха облекчили усилията по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Важно е българските власти да подхранват отрит диалог с българските граждани, като утвърждават прозрачността на реформите, предприети по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка.

#### **4.1. Подкрепа**

На България ще бъде оказана подкрепа, за да се подпомогнат усилията ѝ да реформира съдебната система и да се бори с организираната престъпност и корупцията. Подкрепата ще се изрази в съсредоточаване и целево използване на съществуващото финансиране от ЕО по различни програми за България за подкрепа на програми за обучение и институционално изграждане, свързани със съдебната реформа и борбата с организираната престъпност.

Европейската комисия приканва другите държави-членки да активизират помощта и ценната си практическа подкрепа за България, като сътрудничат на българските власти в съвместни разследващи екипи срещу корупцията и организираната престъпност, като споделят финансови сведения и методики, като командирова експерти и съветници към най-важните министерства и органи (като бъдещите инспекторати по ЗСС или този към ВСС) и като осигуряват обучение на високо равнище за българската полиция, митнически служители и прокурори в своите национални висши учебни заведения за полицейски и митнически кадри, школи за магистрати или национални институти по правосъдие и други елитни центрове за професионално усъвършенстване на държавните служители.

Фундаменталната важност за ЕС на принципа за върховенство на закона означава, че всички участници – Комисията, България и другите държави-членки – трябва да си сътрудничат, за да гарантират, че България ефективно реформира своята съдебна власт и се бори с престъпността и корупцията на всички нива. До октомври 2007 г. Комисията ще направи преглед на помощта



от държавите-членки, за да установи евентуални пропуски и да гарантира, че на България е предоставен пълен набор от средства за подкрепа.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

През първите шест месеца след присъединяването си България продължи да напредва към отстраняване на слабостите, които биха могли да попречат на ефективното прилагане на законите, политиките и програмите на ЕС. Но нямаше достатъчно време, за да се демонстрират убедителни резултати в ключови области. Непрекъснато внимание трябва да се отделя на всички области, където са в сила съпътстващи мерки. И по-конкретно, необходимо е да се активизират усилията за продължаване на съдебната реформа и за борба с корупцията и организираната престъпност. С оглед на анализа, направен в този доклад, Комисията счита, че на този етап не е оправдано да се задействат предпазните клаузи от Договора за присъединяване.

Комисията ще продължи да работи в тясно партньорство с България в подкрепа на усилията ѝ за изпълнение на индикативните показатели по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Според решението за създаване на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка Комисията трябва да докладва на всеки шест месеца. Комисията ще актуализира този доклад в началото на 2008 г., а в средата на 2008 г. ще подготви следващия подробен доклад относно механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. За да даде своя принос към този доклад, България трябва да докладва на Комисията до 31 март 2008 г. за постигнатия по-нататъшен напредък.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **Ситуация с предпазните мерки и преходните разпоредби, приложими към България**

#### **Икономическа предпазна клауза**

Не се прилагат

#### **Предпазна клауза за вътрешния пазар**

Не се прилагат

#### **Предпазна клауза за правосъдието и вътрешните работи**

Не се прилагат

#### **Селскостопански фондове**

##### ***а) Предпазни мерки***

Не се прилагат

##### ***б) Преходни разпоредби***

Регламент (ЕО) № 1423/2006 на Комисията от 26 септември 2006 година за създаване на механизъм от подходящи мерки в областта на земеделските разходи по отношение на България и Румъния

#### **Безопасност на храните**

##### ***а) Предпазни мерки***

Не се прилагат

##### ***б) Преходни разпоредби***

Решение 2006/800/ЕО на Комисията от 23 ноември 2006 година за одобрение на планове за ликвидиране на класическата чума по свинете при дивите свине и спешно ваксиниране на дивите свине в България срещу тази болест

Решение 2006/805/ЕО на Комисията от 24 ноември 2006 година относно мерките за контрол на здравето на животните, свързани с класическа чума по свинете в някои държави-членки (последно изменено с Решение 2007/152/ЕО на Комисията от 6 март 2007 г.)

Решение 2007/16/ЕО на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за търговия в Общността със сперма, яйцеклетки и ембриони от говеда, свине, овце, кози и еднокопитни, получени в България и Румъния

Решение 2007/26/ЕО на Комисията от 22 декември 2006 година за изменение на допълнението към приложение VI към Акта за присъединяване на България и Румъния по отношение на някои млекопреработвателни предприятия в България

Решение 2007/29/ЕО на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за някои продукти от животински произход, обхванати от Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета, внесени в България и Румъния от трети страни преди 1 януари 2007 г.

Решение 2007/30/ЕО на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за търгуването на някои продукти от животински произход, получени в България и Румъния (изменено с Решение 2007/264/ЕО на Комисията от 25 април 2007 година)

Решение 2007/31/ЕО на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки по отношение на изпращането от България до други държави-членки на някои продукти от секторите на месото и млякото, обхванати от Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета (последно изменено с Решение 2007/398/ЕО на Комисията от 11 юни 2007 година)

### **Авиационна безопасност**

#### ***Предпазни мерки***

Регламент (ЕО) № 1962/2006 на Комисията от 21 декември 2006 година за прилагане на член 37 от Акта за присъединяване на България към Европейския съюз

Освен това на 21 февруари 2007 г. България сама наложи ограничения на 5 товарни превозвачи, за да избегне разглеждането им в контекста на списъка на Общността на забранени превозвачи, и отне сертификатите за летателна годност на 160 въздухоплавателни средства, които не бяха съобразени с правилата на ЕО.