



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 14.2.2008
COM(2008) 63 окончателен/2

CORRIGENDUM :

- annule et remplace le document COM(2008) 63 final du 4.2.2008;
- concerne uniquement les versions DE/EN/FR et BG.

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

относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г. бе създаден *механизъм за проверка и сътрудничество (МПС)*¹ с цел да се помогне на страната да се справи с известни недостатъци в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, както и да се наблюдава постигнатият напредък.

Това е вторият доклад, представен от Комисията, по механизма за проверка и сътрудничество². Изтеклите шест месеца след първия доклад се считат за прекалено кратък период, за да може България да преодолее всички оставащи проблеми, а Комисията - да ревизира оценката си, направена през юни. Ето защо настоящият доклад представлява фактическо актуализиране на постигнатия напредък, без да съдържа детайлна оценка на резултатите, постигнати по всеки от показателите, определени по МПС. В допълнение, настоящият *междинен доклад* прави преглед на подпомагането, предоставено на България, в областите от значение за поставените индикативни показатели. Това бе направено с цел да се установят евентуални пропуски в помощта и те да бъдат попълнени, за да може страната да се ползва от пълна подкрепа в съответните области.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМАТА И БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ: СЪСТОЯНИЕ КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

2.1. Предприети действия след прегледа от юни 2007 г.: планът за действие

След представянето на последния доклад на Комисията, изготвен през юни 2007 г., бе установен постоянен и тесен диалог с българските власти в Брюксел и София. България редовно предоставя на Комисията подробна актуализирана информация за развитието в наблюдаваните области.

Българските власти приеха предложението на Комисията да бъде разработен план за действие относно това как България смята да постигне набелязаните показатели. Комисията предостави помощ на България под формата на методическа оценка на плана за действие. През октомври 2007 г., след като се консултира със заинтересованите страни, българското правителство прие и

¹ Решение на Комисията 2006/929/ЕО от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58).

² Комисията докладва за първи път на 27 юни 2007 г. COM(2007)377 окончателен

представи на Комисията подробен план за действие³. Навременното подготвяне и приемане на доклада, което изискваше съгласувани усилия и мобилизирането на значителни ресурси в кратки срокове, показва сериозната ангажираност на българските власти.

2.2. Постигнат напредък

2.2.1. 1-ви индикативен показател: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

- Народното събрание да приеме изменения в българската конституция
- Народното събрание да приеме необходимите промени в Закона за съдебната власт
- Да се създаде и да започне да функционира Инспекторатът, да се огласяят и оценят първите резултати

Необходимите промени в Конституцията бяха приети през февруари 2007 г. Новият Закон за съдебната власт бе приет през юни 2007 г. Висшият съдебен съвет бе конституиран и функционира, след като бяха избрани както парламентарните, така и съдебните му членове. Главният инспектор и 8 от 10-те инспектори от Висшия съдебен съвет бяха избрани от Народното събрание на 19 декември 2007 г. Очаква се, че Инспекторатът ще започне да действа през първото тримесечие на 2008 г.

2.2.2. 2-ри 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 Административнопроцесуалния кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.

- Приемане на нов Граждански процесуален кодекс
- Приемане на нов Закон за съдебната система, който отразява измененията на Конституцията и препоръките на експертите от партньорската проверка
- Създаване на система за мониторинг на всички нови кодекси
- Докладване, през равни интервали, за разкритията на този мониторингов процес, най-вече по отношение на досъдебната фаза, изпълнението на съдебните решения и присъдите
- Ако е необходимо, изменение на съответните кодекси и законодателство

Новият Граждански процесуален кодекс бе приет през юли 2007 г. и ще влезе в сила през март 2008 г. Бяха създадени работни групи, които подготвят съответните подзаконови актове.

Новият Закон за съдебната власт бе приет през юли 2007 г. Законът учреди Висшия съдебен съвет (ВСС) като постоянен орган и взе предвид изразеното от

³ Планът може да бъде намерен на следния интернет сайт:
http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm

експерти безпокойство относно разделението на функциите между инспекторатите на ВВС и Министерството на правосъдието.

Резултатите от работата на работните групи за мониторинг на прилагането на Административнопроцесуалния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс се публикуват редовно в интернет⁴. Все още не е създадена система за мониторинг на Гражданския процесуален кодекс. Българските власти желаят също така да разработят и приемат нов закон, регулиращ общия законодателен процес⁵.

Съществуващите в българския Наказателно-процесуален кодекс формални ограничения в досъдебната фаза възпрепятстват бързото протичане на съдебните процедури и се докладва, че водят до често връщане на делата от съда обратно към прокуратурата. Дела по обвинения за корупция на високопоставени служители и дела срещу организираната престъпност са предмет на чести подобни връщания и дълги отлагания на процесуална основа⁶. Българският Наказателен кодекс не степенува престъпленията и изглежда структурно остарял.⁷

Създаването в края на 2007 г. на Националната агенция за сигурност бе повод за дебати относно разширяването на правомощията на разследващите магистрати (следователи) при случаи на корупция по високите етажи на властта и организирана престъпност. Продължава да се дискутира дали Наказателно-процесуалният кодекс да се измени, така че да се оправомощи Главният прокурор да разпорежда, съобразно всеки конкретен случай, на следователите да извършват разследване, ако случаят е от значителен обществен интерес или е фактически или юридически сложен⁸. Всяка промяна в правомощията на разследващите магистрати трябва да се разглежда на фона на ангажимента за ограничаване компетенциите на следователите, поет от България преди присъединяването ѝ към ЕС.

⁴ Докладите относно Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) се публикуват на интернет страниците на Министерството на правосъдието и на Прокуратурата, а докладите за Административнопроцесуалния кодекс са достъпни на уебсайтовете на Министерството на правосъдието и Висшия административен съд.

⁵ План за действие, точка 2.10

⁶ В действителност, информация, която не е получена по време на наказателното производство от оторизираните български власти, не може да бъде считана за доказателство от юридическа гледна точка. Не съществуват също така средства за защита на подобна информация. Това ограничение по отношение на доказателствата, допустими в съда, затруднява досъдебната фаза и намалява ефикасността на правораздаването.

⁷ По мнение на различни институции като Главна прокуратура и Висшия съдебен съвет и според независими експерти България трябва да модернизира Наказателния си кодекс и да ревизира Наказателно-процесуалния кодекс.

⁸ Изменение на член 194 от Наказателно-процесуалния кодекс.

2.2.3. *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*

- Установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия Инспекторат към Висшия съдебен съвет
- Гарантиране на пълно и всеобхватно прилагане на Етичния кодекс от магистратите, и особено на процедурите за съдебен надзор, разследване и уволнение/преследване за нарушения
- Следене за прилагането на системата за конкурсни изпити при запълването на постове и за оценяване на работата на магистратите
- 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, отчетността и ефективността
- Въвеждане в прокуратурите на програмен продукт за произволно разпределяне на делата
- Разширяване на обучението върху значението и последствията от тези нови закони

В допълнение към мерките, предвидени по втория индикативен показател, в рамките на ВВС бе създаден дисциплинарен комитет за прилагане на етичния кодекс за магистратите. Все още няма представени резултати от работата на този орган, но първите дисциплинарни наказания, наложени от ВВС в новия му състав, говорят за строго преследване на нарушенията.⁹

Мониторингът на ефективността на съдебния процес страда от липса на съответните данни и капацитет за качествен анализ. Няма достатъчно достоверни данни относно съпътстващата работа по делата по време на досъдебната и съдебната фаза. Информацията, представена на Комисията за случаи на корупция на високо равнище и организирана престъпност по показатели 4 и 6 не позволява да се оцени работата на съдилищата или следствието. Важна и неотложна задача за България е да развие капацитета си за събиране и класификация на данни. Приключилото изграждане на Единната информационна система е от особено значение в този смисъл. Планът за действие предвижда по показател № 3 пакет от съгласувани мерки за мониторинг на напредъка на съдебната реформа и за гарантиране на нейната устойчивост. Тези мерки включват публикуването на оплаквания относно назначения и конкурси и на резултатите от проверки на ВСС по процедурите за назначения. Пакетът включва също така мерки за непрекъснато обучение на магистратите.

2.2.4. *4-ти индикативен показател: Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище.*

⁹ На 13 декември 2007 г. ВВС освободи от длъжност един прокурор и един следовател по обвинения за корупция. И в двата случая ВВС тълкува стриктно закона и отхвърли възможните аргументи на защитата от процедурен характер като изтичането на давност и гарантирания преди приемането на промените в Конституцията имунитет на магистратите.

Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.

- Привличане на експерти от държавите-членки, които да окажат помощ и да дадат насоки за подобряване на качеството на разследването, и докладване за това*
- Рационализиране и координиране на институционалното устройство на органите, упълномощени да се борят с корупцията*
- Създаване на административни наредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция*
- Пълно прилагане на законодателството относно независимостта на инспекторатите в публичната администрация и гарантиране на повече инициативност в разследващата им функция*
- 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 правопривагащи органи*
- 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*

В България са регистрирани 51 повдигнати обвинения, 20 окончателни осъдителни присъди и 7 оправдателни присъди за корупция на високо равнище за периода от 1 юли до 31 октомври 2007 г. В рамките на съдебната система бяха започнати 11 досъдебни производства, няма произнесени присъди. България докладва и за значителен брой планирани и внезапни проверки в централната администрация и съдебната система¹⁰. Качествени данни за стратегията на проверките, техните приоритети и оценка на риска не бяха предоставени. Ето защо не бе възможно да се прецени доколко тези дейности са допринесли за ограничаването на корупцията на високо равнище в България.

Въпреки че се признават продължилите организационни усилия, конкретни резултати не бяха докладвани във връзка с по-доброто сътрудничество между различните органи, упълномощени да се борят срещу корупцията. До февруари 2008 г. Комисията за борба с корупцията към Министерския съвет ще разработи план за действие за повишаване на капацитета, изпълнение на съвместни действия и за подобряване на взаимодействието между институциите¹¹.

Не е докладвано за дейности в защита на лицата, които подават сигнали за корупция. Планът за действие предвижда провеждането на кръгла маса по

¹⁰ За периода от юли до ноември 2007 г. инспекторатите в централната администрация са провели общо 784 проверки, от които 373 са били запланувани и 411 – внезапни. Инспекторатът в Агенцията за митниците е провел най-много внезапни проверки – 90. Инспекторатите са получили 214 сигнала за корупция. Започнати са били 73 дисциплинарни производства срещу административни длъжностни лица. 54 служители са били уволнени. 5 служители са били временно отстранени. Досиета за 30 служители са предадени на прокуратурата. 3 служители са осъдени за корупция и присъдите им са влезли в сила.

¹¹ Показател № 4, точка 1.2 от Плана за действие.

прилагането на съществуващата правна база за защита на лицата, които подават сигнали за корупция, и кампании за повишаване на осведомеността през февруари - март 2008 г.

2.2.5. *5-ти индикативен показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление*

- *Прилагане на дисциплинарни санкции и нулева толерантност, особено във Ветеринарната служба, митниците, Изпълнителна агенция „Пътища“ и други служби*
- *Въвеждане на системи за електронно плащане и на система за произволно разпределяне на смените между служителите на границите*
- *Провеждане на одити и проверки през редовни интервали, публикуване на разкритията и гарантиране на последващи действия*
- *Докладване за разследвания на неоснователно забогатяване*

Превантивните мерки, обучението и внедряването на най-добри практики като постоянни процедури, като напр. системата за плащане с единен фиш¹², произволното разпределяне на смени и ротацията на служители, намалиха възможностите за корупция в граничната полиция и митниците. Социологическо проучване, проведен от Кралския автомобилен клуб на Нидерландия потвърждава тази положителна тенденция. България докладва за извършени проверки, дисциплинарни производства и санкции, наложени на служители от гранична полиция и митниците. На този етап Комисията не разполага с достатъчно подробности по случаите и наложените санкции, които да ѝ позволят да извади заключения.¹³

Местните власти въведоха системите за *електронно правителство* и за управление на чакащите клиенти в рамките на три пилотни проекта.

Инициативните проверки в случаи на съмнения за неоснователно забогатяване са извършени в рамките на митническите власти. Не е предоставена повече информация относно усилията в други области за проследяване на неоснователното забогатяване. Активни разследвания, основани на оценка на риска, трябва да бъдат проведени и в местните власти и други чувствителни сектори.

Безмитните магазини на българска територия по външните граници със Сърбия и Турция, както и безмитните бензиностанции на българска територия продължават да бъдат толерирани и са увеличили значително оборота си през 2007 г. Те са средищна точка на местна организирана престъпност и корупция.

¹² До края на декември 2007 г. пет гранични контролно-пропускателни пункта (от общо 11) трябваше да функционират на принципа на „единния електронен фиш“.

¹³ Според предоставената информация от Министерството на вътрешните работи, Агенция митници е извършила планирани проверки на 86 митнически служители за периода от юли до ноември 2007 г. За същия период след постъпили сигнали за корупция са започнати 12 дисциплинарни производства и са наложени 15 дисциплинарни санкции. По същото време Гранична полиция е извършила 24 проверки, завършили с 10 уволнения, 8 преназначения на други длъжности и 3 освобождавания от отговорност. Бяха приключени и дисциплинарни производства срещу още петима служители, които ще бъдат уволнени.

България докладва, че в резултат на обвинения в корупция по време на последните местни избори са започнати 13 досъдебни производства, в резултат на промените в Наказателния кодекс, които окачествяват като престъпление купуването на гласове.¹⁴

2.2.6. *6-ти индикативен показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, изирането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.*

- *Привличане на експерти от държавите-членки, които да оказват помощ и да дават насоки за подобряване на качеството на разследването и докладване за това*
- *Връчване на план за действие за изпълнение на стратегията за борба с организираната престъпност и изпълнението му с доклади на редовни интервали*
- *Пълно прилагане на съответното законодателство за конфискуване на имуществото на престъпници*
- *Редовно докладване и вътрешен контрол на новите и текущите разследвания, повдигнати обвинения и присъди*
- *Публикуване на резултатите от този контрол*
- *Прилагане на новото законодателство за борба с изирането на пари*

В периода от 1 юли до 31 декември 2007 г. в България са образувани 48 досъдебни производства за нарушения, свързани с организираната престъпност, които са довели до завеждането на 21 дела и произнасянето на 24 окончателни присъди. Въпреки констатираната положителна тенденция, не бе предоставен качествен анализ на тези данни, относно ефективността на съдебното производство и естеството на присъдите. Анализ на Комисията на подбрани случаи с високопоставени личности в България показва, че само едно дело е приключено от 2000 г. насам, а половината от останалите са все още на етап предварително разследване.¹⁵

Правителството създаде Национална агенция „Сигурност“ през декември 2007 г.¹⁶, за да подобри представянето на България в съдебното преследване на тежката престъпност. Агенцията ще бъде създадена чрез сливане на

¹⁴ Местните избори в България бяха проведени на 28 октомври и 4 ноември. Властите получиха 179 сигнала за купуване на гласове. Прокуратурата образува 13 досъдебни производства на 22 ноември. Най-много разследвания бяха започнати в Перник, Варна, Стара Загора и Берковица.

¹⁵ В отсъствието на качествен анализ на съдебните действия по случаи, свързани с организираната престъпност, Комисията предостави на България примерна извадка на добили публичност случаи, регистрирани между 2000 и 2007 г., които да послужат като основа за дискусии. Ситуацията към момента, така както е оповестена от България за 10-те случая, по които е сезирана прокуратурата до 2006 г. показва, че по 3 случая са повдигнати обвинения и са образувани дела, които все още не са приключили, в едно дело е предложено споразумение между обвиняемия и прокуратурата, което в момента се разглежда от Върховния касационен съд, по едно дело споразумението между прокуратурата и обвиняемия е влязло в сила, а във всички останали 5 случая, включително един регистриран през 2002 г. и един през 2003 г., все още тече разследване.

¹⁶ Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавен вестник №109, 20.12.2007 г.

съществуващите Национална служба „Сигурност“¹⁷, Агенция за финансово разузнаване¹⁸ и военното контраразузнаване в служба „Сигурност - Военна полиция и Военно контраразузнаване“ към Министерството на отбраната. Агенцията ще бъде на пряко подчинение на Министерски съвет и ще разполага с капацитет за независима оперативна дейност. Като замисъл, агенцията ще бъде в особено силна позиция за предприемане на практически инициативи в досъдебната фаза. Ето защо едно паралелно укрепване на прокуратурата изглежда препоръчително. Точните правомощия на агенцията и механизмите за координация с останалите компетентни институции в рамките на Министерството на вътрешните работи предстоят да бъдат подробно описани в подзаконовни актове и споразумения за институционално сътрудничество. В този контекст е особено важно да се изяснят в кои случаи Агенцията ще бъде компетентна и да се гарантира възможността ѝ да извършва независими разследвания и да дава свидетелски показания в съда.

3. ПОДПОМАГАНЕ ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА

България получи значителна подкрепа в областта на правосъдието и вътрешните работи както по програми на ЕС като ФАР и Преходния финансов инструмент, така и от държавите-членки.¹⁹ Тази област остава и основният приоритет на следприсъединителната подкрепа от ЕС. Повече от половината бюджет на Преходния финансов инструмент за България е заделен за този сектор, включително специален финансов пакет на стойност 6 млн. евро за проекти пряко подпомагащи напредъка за постигането на показателите по МСП.

Проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи обхващат целият спектър от индикативни показатели. Внимателен анализ на проектите, реализирани от 2003 г. насам²⁰, показва, че някои области като провеждане на съдебната реформа (индикативен показател № 3) и предоставянето на обучение

¹⁷ Служба в Министерство на вътрешните работи за специални и секретни разследвания

¹⁸ Интегрирането на Агенцията за финансово разузнаване (АФР) в новата Национална агенция „Сигурност“ може да повлияе на положението на АФР в мрежата на европейските звена за финансово разузнаване (т.нар. група Egmont) и трябва да се координира със съответните органи.

¹⁹ Само по ФАР в областта на правосъдието и вътрешните работи са предоставени над 182 млн. евро от 2004 г. насам. Преходният финансов инструмент ще се прилага до 2010 г. В рамките на структурните фондове специално внимание и подкрепа ще бъдат отделени за въвеждането на стабилно и прозрачно финансово управление на средствата на ЕС - процес, свързан с борбата с корупцията. Техническа помощ ще бъде предоставена за мониторинг, оценка и контрол на проектите, както и за разработването на ефективна единна информационна система за управление, която да предоставя също така прозрачна информация за приноса на фондовете и за усвояването на средствата. По време на оценката за съответствие одиторите на ЕС ще разгледат системите, изградени от България, включително капацитетът им за борба с измамите и корупцията. TAIEХ организира значителен брой дейности в областта на правосъдието и вътрешните работи в България и все още разполага със средства за бъдещи инициативи.

²⁰ За да бъдат открити пропуските в подпомагането и за да се осигури пълен набор инструменти за подпомагане, към настоящия доклад е приложен списък с обобщение на съответната европейска и двустранна помощ от 2003 г. насам. Списъкът бе съставен въз основа на информацията, с която разполага Комисията и предоставените данни от държавите-членки. Не може да се публикува цялата информация по отделните проекти, затова, в името на повече прегледност, предимство бе дадено на обобщените данни. Цялата налична информация обаче бе предоставена на България и предложенията в тази глава са дискутирани с българските власти.

и оборудване на националната и на граничната полиция (индикативен показател № 5) са получили значителен обем помощи и може да са достигнали известно ниво на пренасищане. Подпомагането на борбата с корупцията на високо равнище (индикативен показател № 4) и с организираната престъпност (индикативен показател № 6) е по-малко застъпено. В допълнение, до днес няма проекти за предотвратяване на корупцията на местно равнище или в чувствителни сектори като образованието и здравеопазването (индикативен показател № 5).

Предоставената финансова подкрепа е оказала въздействие върху напредъка на България. Области, в които са постъпили значителни средства от международното сътрудничество, като съдебната реформа и управление на границите показват по-голям напредък в покриването на индикативните показатели, отколкото области с по-малко външно подпомагане.

Бъдещата подкрепа трябва да се съсредоточи върху борбата с корупцията и организираната престъпност. Подпомагането трябва директно да се насочи към приоритетите и потребностите, формулирани в плана за действие на България. Като цяло, трябва да се даде предимство на по-малки и с добре формулирани цели дейности, които съответстват на капацитета за усвояване на българските институции и им позволяват да проявят инициатива и пълно да интегрират резултатите. Добре регулирано постепенно изтегляне на финансирането от наситените области изглежда подходящо.

България се насърчава да се възползва в пълна степен от значителния бюджет на ЕС за подпомагане, който все още може да бъде предоставен чрез Преходния финансов инструмент и TAIFEX. По-големите проекти, предвидени за изпълнение от 2008 г. нататък по Преходния инструмент и от които се очакват резултати едва след 1-2 години, трябва да бъдат допълнени от гъвкави и целенасочени краткосрочни или средносрочни проекти („олекотен туининг“ (twinning light)).

Комисията би посъветвала държавите-членки да дават повече пряка и практическа помощ, като например екипи за трансгранични разследвания, помощ по програмите за защита на свидетелите, обмен на информация на финансовото разузнаване и методики, командироване на национални технически експерти в органите за борба с корупцията и организираната престъпност и създаването на институционални партньорства в тази област. В по-нататъшни приоритети могат да се превърнат програми за обмен и стипендианти към институции като новата Национална агенция „Сигурност“, Висшия съдебен съвет и инспектората към него или следствените служби и тези в прокуратурата, които работят в областта на корупция на високо равнище и организирана престъпност.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През първата година от своето членство в ЕС България продължи да полага усилия за справяне със слабостите, които иначе биха попречили на ефективното прилагане на законодателството, политиките и програмите на ЕС. Въпреки това, в ключови области като борбата с корупцията на високо

равнище и организираната престъпност, все още не се демонстрират убедителни резултати.

Техническото актуализиране на информацията в настоящия доклад не представлява задълбочен анализ на напредъка по постигането на индикативните показатели, но ситуацията навярно дава основания за безпокойство, на което трябва да се отговори преди пълната оценка на Комисията, предвидена през месец юни. Въпреки че усилията на България в съдебната реформа (индикативни показатели № 1 до № 3) и борбата с корупцията по границите продължава да показват напредък, трябва да се активизира борбата с корупцията в местните власти и в чувствителни сектори като здравеопазването и образованието (индикативен показател № 5). България трябва да наблегне особено на усилията си в борбата с корупцията на високо равнище (индикативен показател № 4) и организираната престъпност (индикативен показател № 6).

Комисията отчита значителната работа, извършена за изготвянето на надежден план за действие. Въпреки това, планът се нуждае от последователност в някои части и от запълването на известни пропуски. Някои действия трябва да бъдат по-подробно обяснени, трябва да бъдат поставени крайни срокове за изпълнение и да бъдат посочени отговорните институции.²¹ Комисията предлага планът да бъде коригиран в съответствие с тези забележки.

²¹

Предложените действия по съдебната реформа (показател № 3) и особено що се отнася до правната рамка на съдебната власт (показатели № 1 и № 2) са подробни и надеждни. За разлика от тях, на действията, предвидени по плана за показатели № 4, 5 и 6 липсват ясни цели и съдържателни индикатори за отчитане на резултатите. Предложените мерки (като кампании за повишаване на осведомеността и др.) не отразяват онази степен на ангажираност, каквато е необходима за ефективно справяне с проблемите. Те също така не допринасят за създаването на необходимата оперативна рамка. Например мярка 1.4 по 5-ти показател споменава провеждането един в годината на анкети на ключови гранични постове с пътници и шофьори на камиони с въпроси за поведението на граничните служители и корупцията. За да се следи по-добре за постигнатия напредък подобни анкети трябва да се провеждат всеки месец или на всеки три месеца на най-чувствителните пропускателни пунктове. Те могат да се провеждат съвместно с независима организация. Анкетите могат също да бъдат свързани с оперативен план на действие за тези гранични постове, който да включва още подробен график за контрол, проверки, обучения и др. Този план може да се основава на данни за качеството, които позволяват аналитична оценка на риска. Постоянното актуализиране на плана трябва да бъде строго следено от силен централизиран механизъм за оперативна координация.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)

Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)

Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)

Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)

Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)

Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)

Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)

- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)

Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and healthcare have been implemented.

Phare 2003-2006:

11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)

Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)

Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)

Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)

Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)

Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)

Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)

Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)

Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)

Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)

Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector

(Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)

- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics
- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR