

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.7.2008
СОМ(2008) 495 окончателен

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

относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество

{SEC(2008) 2350}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването си към ЕС през 2007 г. България все още бе изправена пред сериозни предизвикателства, свързани с функционирането на съдебната система и борбата с корупцията и организираната престъпност. Комисията и останалите държави-членки определиха тези предизвикателства като преодолими, а българските власти поеха ангажмента да поправят пропуските в тези области, за да може България да поеме изцяло правата и задълженията, произтичащи от членството в ЕС. Българските власти и останалите държави-членки признаха, че са необходими задълбочена съдебна реформа и съгласувани усилия в борбата срещу корупцията и организираната престъпност, за да могат българите да упражняват правата си като граждани на ЕС и да се възползват от всички възможности, включително финансово подпомагане, които ще им предостави членството в ЕС. В по-широк контекст те признаха, че принципите, заемащи централно място в ЕС – спазване на върховенството на закона, взаимно признаване и сътрудничество въз основа на взаимно доверие – могат да бъдат приложени на практика единствено ако бъдат премахнати причините за тези проблеми.

В този контекст Комисията и останалите държави-членки отбелязаха нуждата от тясно сътрудничество с България след присъединяването ѝ, за да се гарантира, че се осъществяват реформите, необходими за укрепването на съдебната система и за борбата с корупцията и организираната престъпност. Комисията създаде механизъм за сътрудничество и проверка, за да извършва мониторинг на напредъка и да разшири подкрепата си при справянето с тези пропуски. Настоящият доклад е изготвен въз основа на информация, предоставена от българските власти и допълнена от експертни мисии, и съдържа обобщение и подробна оценка на постигнатото от България при изпълнението на показателите, включени в механизма за сътрудничество и проверка. Това е третият доклад в шестмесечния цикъл на докладване.

Оценката насочва вниманието към сериозните трудности, които срещат българските власти при отбелязването на реален напредък в съдебната реформа и в борбата с корупцията и организираната престъпност. Въпреки значителните усилия за създаване на необходимите институции и за внедряване на нужните процедури и процеси, твърде малко са резултатите, които свидетелстват, че системата работи правилно. Би било нереалистично да се смята, че дълбоките промени ще бъдат извършени бързо. И все пак, въпреки усилията на българското правителство напредъкът бе по-бавен и по-ограничен от очакваното и нуждата от проверка и сътрудничество ще бъде налице още известно време. Съдебната система и администрацията се нуждаят от сериозно укрепване. Това отнема много време.

2. ПРОЦЕСЪТ НА РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

2.1. Постижения

България положи усилия да създаде институции и да внедри процедури и процеси, които, при условие че институциите разполагат с подходящ персонал и процесите се управляват по ефективен начин, биха могли да постигнат резултатите, очаквани от функционираща съдебна власт и администрация, в които няма корупция и заплахата от организирана престъпност.

Във връзка с **реформата в съдебната система** България внесе изменения в Конституцията и прие Граждански процесуален кодекс, Закон за съдебната власт и законодателство за прилагането му. Тези закони утвърждават независимостта на съдебната власт. Те предвиждаха да се създаде Висшият съдебен съвет като независим избираем орган, който следи за управлението на съдебната система. Създаден бе независим съдебен инспекторат, който започна да функционира и предприе първите си проверки.

За целите на **борбата с корупцията и организираната престъпност** бе създадена държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), която от началото на 2008 г. де факто упражнява правомощията си за разследване. Агенцията изготви списък със случаи, които понастоящем се разследват под надзора на прокуратурата. Освен това, България отбеляза напредък в разследването на два важни случая със символично значение.

България постигна напредък в **борбата с корупцията на местно равнище** посредством внедряването на нови административни процедури, по-специално за граничната полиция, с които се ограничават възможностите за корупция. Страната затвори безмитните магазини и бензиностанции, в които се твърдеше, че се съсредоточава корупцията и организираната престъпност на местно равнище.

2.2. Резултати

Положени бяха значителни усилия за създаването на институции и за внедряването на процеси. Въпреки това, тази реформа все още не е довела до достатъчни резултати. Приемането на закони, внедряването на процедури и създаването на институции е необходимо, но не е достатъчно – законите трябва да се изпълняват, а институциите трябва да работят ефективно, за да постигат по-конкретни резултати.

В контекста на **съдебната реформа** продължават да са налице пропуски в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс. Приетият през 2006 г. Наказателно-процесуален кодекс не допринесе за подобряване на ефикасността на досъдебната фаза. Ролите и отговорностите не са достатъчно уточнени или добре формулирани, за да се улесни сътрудничеството между различните участници. Важни дела се връщат в прокуратурата заради дребни процедурни пропуски. Забавянето на съдебни процеси е често явление и няма процедурни гаранции, които да предотвратят забавянето на вземане на решение от съдилищата. Наказателният кодекс е остарял и е една от причините за претоварването на съдебните органи.

През април 2008 г. бе предложена **реформа в правоприлагането** в Министерството на вътрешните работи, която обхваща и полицията. Тази стъпка се приветства, но липсата на яснота относно ролите на различните участници в досъдебната фаза при събирането на информация, разследването и съдебното преследване по наказателни дела предизвика дискусии. Различните гледни точки за тези роли и отговорности, които отговорните органи изразиха, създадоха несигурност и попречиха на постигането на резултати. Въпреки че новият орган ДАНС вече представи първите резултати от своите разследвания,

това все още не е довело до ефективно обработване на случаите в правната система.

Административният капацитет на правоприлагащите и съдебните органи е слаб. Полицията не разполага с достатъчен и добре обучен персонал или оборудване за разследването на сложни случаи. Ограничен е напредъкът в компютризирането на работата на съдебната власт. Няма достатъчно надеждна информация и данни за разследвания, предявяване на обвинения и съдебни решения. Това е пречка за постигането на висококачествени резултати в работата на съдебната власт и на Министерството на правосъдието.

Що се отнася до **корупцията на местно равнище**, бяха предприети незначителни последващи действия – едва няколко разследвания и издадени присъди – по широко разпространените твърдения за корупция и купуване на гласове по време на местните избори през ноември 2007 г. Има твърдения, че тези практики са били повторени по време на частични местни избори в поне два града в началото на юни 2008 г. Има данни за корупция в здравеопазването и образованието. Въпреки дейностите за информирание на обществеността не бяха подадени жалби, нито сигнали от информатори. Контролът и мониторингът на конфликтите на интереси при възлагането на обществени поръчки са слаби. Липсва стратегически подход в борбата с корупцията на местно равнище. Комисията за борба с корупцията към Министерски съвет не бе активна в това отношение.

Борбата с корупцията по високите етажи и организираната престъпност не дава достатъчни резултати. Бяха придвижени няколко дела и на „войната срещу корупцията“ бе дадена гласност, но тези дела съставляват пренебрежимо малък дял от тези престъпления. Предоставената статистическа информация не е надеждна и понякога е противоречива. България постигна твърде малък напредък в замразяването или конфискуването на финансови активи, придобити по престъпен начин.

Твърденията за корупция и измами нанасят поражения и върху резултатите от програмите на ЕС за финансова помощ. Необходимо е България да укрепи съществено капацитета си за добро управление на средствата от ЕС. Това доведе до преустановяването или замразяването на дейностите по няколко програми на ЕС за финансиране. OLAF, органът на ЕС за борба с измамите, докладва, че процедурното блокиране, бавното придвижване на делата в съдебните органи, изтичането на поверителна информация и предполагаемото упражняване на влияние върху администрацията и съдебната власт възпрепятстват бързите и ефективни решения по дела за корупция и измами. Решенията относно управлението на средства от ЕС се регламентират от специфичните изисквания за контрол на съответните финансови регламенти на ЕС и свързани с тях процедури. Придружаващ доклад съдържа подробна информация за проблемите, възникнали в контекста на финансирането от ЕС.

2.3. **Необходими подобрения**

Необходими са някои основни подобрения, въпреки че първият приоритет трябва бъде постигането на резултати независимо от структурните недостатъци. За това са нужни постоянна политическа воля и решимост.

Трябва да се предприемат стъпки за улесняване на по-ефективното правораздаване. Нужно е да бъдат направени корекции, включително в Наказателно-процесуалния кодекс, за да се подобри ефикасността в досъдебната фаза, да се намалят забавянията и да се предвидят гаранции, свързани със забавянията. Необходимо е цялостно реформиране на Наказателния кодекс, включително по-добро разграничаване между леки и тежки престъпления и актуализиране на определенията, за да се вземат предвид новите форми на престъпност. Важно е да се създаде по-ефективен закон за конфликта на интереси и контрола върху придобиването на имущество, тъй като сегашният проектозакон не е достатъчен за постигането на тази цел. След като бъде приет изменен закон, той трябва да бъде приложен възможно най-скоро.

Новосъздаденият Висш съдебен съвет трябва понастоящем да поеме своите отговорности в процеса на реформи и да предприеме мерки, с които да гарантира издаването от страна на съдебните органи на експедитивни и ефективни решения. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет трябва да изготви резултатите от проактивни разследвания на процедурни пропуски и по дисциплинарни случаи, по които след това Висшият съдебен съвет да предприеме бързи последващи действия.

Правоприлагащите органи трябва да са организирани по-добре, за да се справят със сложни случаи. Трябва да се изяснят ролята и отговорностите на участниците в досъдебната фаза, така че да се постигне по-добро сътрудничество между полицията, следствието, специалните отдели и прокуратурата. Настоящият дебат относно реформата в досъдебната фаза създава несигурност и пречи на постигането на резултати по текущи разследвания. По-специално, трябва да бъдат кодифицирани точното взаимодействие между полицията, ДАНС и прокуратурата. Разследващата функция на ДАНС трябва да се разясни и отчетливо да се разграничи от ролята на агенцията в разузнаването. Трябва да бъде установен парламентарен контрол, като парламентът не трябва да се намесва в разследванията, а да гарантира нормална отчетност. Необходимо е да бъдат изяснени ролята на разследващите магистрати и техните правомощия при специални разследвания. Неспазването на изискванията за поверителност и за защита на свидетели по време на досъдебната и съдебната фаза е повтарящ се проблем, който трябва да бъде решен.

Трябва да се укрепи административният капацитет на правоприлагащите и съдебните органи. Полицията има нужда от по-добре обучен персонал и съответното оборудване, за да разследва сложни случаи. Трябва да приключи компютризирането на работата на съдебните органи и да се внедрят по-ефикасни системи за управление на случаите в досъдебната фаза. Разработването на единна информационна система ще предостави полезна информация и данни за ефикасността на съдебната система и следователно ще улесни работата на Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието, особено що се отнася до ролята на министерството в изготвянето на политиката за наказанията.

България трябва да работи за повече прозрачност, по-добро оповестяване и регулиране на движението и трансакциите с финансови активи, за да успее да

установи кои финансови активи са от престъпни дейности и да се справи по-добре с тях. Също така е необходимо България да укрепи капацитета си за борба с измамите и за упражняване на адекватен финансов контрол. Също толкова важно е систематично да се ограничат конфликтите на интереси и нежелателното упражняване на влияние. Това е от особено значение, за да може България да продължи да получава финансиране от ЕС. Липсата на убедителни резултати при сегашните структури е удивителна и са необходими спешни мерки за справянето с нея.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Целта на механизма за сътрудничество и проверка и свързаните с него показатели бе да се даде възможност на България да показва редовно, че е постигнала напредък в реформата на съдебната система и в борбата с корупцията и организираната престъпност. Българските власти са задължени да показват, че съдебната система работи и че разследванията на случаи на корупция и организирана престъпност водят до арести, съдебно преследване и, в зависимост от решението на съда, до присъди с разубеждаващ ефект и конфискуване на активи. До този момент България все още не е успяла да покаже, че съдебната ѝ система работи ефективно. Институциите и процедурите изглеждат добре на хартия, но не постигат резултати на практика; направени са препоръки, но те не се следват. Основните проблеми продължават да бъдат налице и са необходими спешни действия, за да бъдат решени.

Българските граждани заслужават да имат достъп до всички преимущества на членството в ЕС, което следва да допринесе за укрепване на върховенството на закона и за премахване на корупцията. Осъществяването на напредък в изпълнението на показателите, заложили в рамките на механизма за сътрудничество и проверка, и в разсейването на съмненията относно способността на България да се справи с корупцията и организираната престъпност ще позволи на българите да се възползват от тези преимущества и ще засили доверието им във върховенството на закона. Това ще има дългосрочен положителен върху българската икономика. България има отговорности към други държави-членки, например в рамките на политиките за правосъдие и вътрешни работи и по отношение на общото управление на средства от ЕС. Адекватният административен капацитет и ефективният контрол върху конфликта на интереси, измамите и финансовите нередности са необходимо условие, за да може България да се възползва пълноценно от предприсъединителните и структурните фондове на ЕС. Тези фондове представляват практическото изражение на солидарността на Съюза с България и е в интерес на всички те да бъдат използвани за подпомагане на регионите в по-неблагоприятно положение в страната.

Необходими са ясна стратегия и категоричен ангажимент на всички равнища за реформиране на системата. Това не означава просто да се даде време на новите институции и процеси да докажат ефективността си. Дори със съществуващите структури и въпреки техните недостатъци България би трябвало да бъде в състояние да демонстрира резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията, да предотвратява конфликти на интереси и да се справя по убедителен начин с предполагаемите връзки между част от политическата класа, бизнеса и организираната престъпност. За да гарантира ефективното усвояване на средствата от ЕС, е нужно България не само да укрепи значително административния си капацитет, но и да

намали драстично предпоставките за корупция на високо равнище и дребна корупция и да се бори енергично срещу организираната престъпност.

Продължаваща нужда от сътрудничество

Установяването на стабилна администрация и съдебна власт в България, които са в състояние да се справят успешно с корупцията и организираната престъпност, е в интерес не само на България, но и на ЕС. Затова сътрудничеството и подкрепата са от основно значение. Поради тази причина Комисията понастоящем смята, че подкрепата е по-ефективно средство от санкциите, и няма да използва предпазните клаузи, съдържащи се в Договора за присъединяване. Ясно е обаче, че нуждата от запазване на механизма за сътрудничество и проверка ще бъде налице за още известно време.

Изготвеният през февруари доклад в рамките на механизма за сътрудничество и проверка насочи внимание върху значителното подпомагане, което България е получила от държавите-членки и от Комисията през последните години, както под формата на финансиране, така и под формата на техническа експертиза. Това подпомагане не винаги носи очакваните резултати и е налице нарастващо недоволство сред държавите-членки, които предложиха своята подкрепа, поради липсата на прозрачност и резултати при контактите си с българската администрация и слабите резултати.

Важно е процесът на реформи да се съживи, като подпомагането се използва по-добре. Всички страни трябва да подновят усилията си и да помогнат на България да успее. България призна, че се нуждае от независимо експертно мнение на високо равнище. Комисията е готова да работи в сътрудничество с България и останалите държави-членки и да оказва помощ, но иска получателите на тази помощ да предоставят достъп до информация и да използват съветите по стратегически и ефективен начин, който да позволи постигането на напредък в реформата.

Перспектива

Ситуацията в България представлява разнородна картина. Реформата в съдебните и правоприлагащите структури е важна възможност за България: тя е необходима и дългоочаквана. Тест за напредъка ще бъде постигането на значителни резултати в разследването, съдебното преследване и произнасянето на съда по дела за корупция на високо равнище и организирана престъпност.

Със създаването на държавна агенция „Национална сигурност“, с предложението за реформа на Министерството на вътрешните работи и с назначаването на заместник министър-председател, който да координира стабилното управление на средствата от ЕС, България предприе стъпки в правилната посока. Сега България трябва да превърне думите в действия и да следва ангажимента си за сериозна реформа.

Комисията силно окуражава България да ускори реформите и да запази тясното си сътрудничество с останалите държави-членки и Комисията, така че заедно да успеят да се справят с оставащите значителни предизвикателства. България може да разчита на пълната и активна подкрепа на европейската Комисия при този процес.