

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.7.2008
KOM(2008) 495 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

o pokroku Bulharska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

{SEK(2008) 2350}

1. ÚVOD

Po vstupu do EU v roce 2007 Bulharsko stále čelilo závažným problémům, pokud jde o zajištění fungování soudnictví a v oblasti boje proti korupci a organizovanému zločinu. Tyto problémy byly Komisí a ostatními členskými státy shledány řešitelnými a bulharské orgány se zavázaly nedostatky v těchto oblastech napravit, aby Bulharsko mohlo plně převzít práva a závazky vyplývající z členství v EU. Bulharské orgány a ostatní členské státy uznaly, že aby Bulhaři mohli uplatňovat svá práva jako občané EU a využívat všech příležitostí, včetně finanční podpory, které členství v EU přináší, je nutné provést rozsáhlou reformu soudnictví a zaměřit úsilí na boj proti korupci a organizovanému zločinu. Obecněji, uznaly, že zásady, které jsou ve středu zájmu EU – dodržování zásad právního státu, vzájemné uznávání a spolupráce založená na důvěře – lze realizovat v praxi pouze tehdy, pokud jsou problémy řešeny od základu.

Komise a ostatní členské státy v této souvislosti vyjádřily potřebu užší spolupráce s Bulharskem po jeho přistoupení, aby se zajistilo, že budou provedeny nezbytné reformy na posílení soudního systému a v oblasti boje proti korupci a organizovanému zločinu. Komise vytvořila mechanismus pro spolupráci a ověřování, který má sloužit ke sledování pokroku a poskytovat podporu řešení těchto nedostatků. Tato zpráva, jež se zakládá na příspěvcích bulharských orgánů, doplněných misí odborníků, představuje souhrn a podrobné posouzení toho, do jaké míry Bulharsko splnilo kritéria stanovená v mechanismu pro spolupráci a ověřování. Jedná se o třetí zprávu v rámci šestiměsíčního cyklu podávání zpráv.

Hodnocení poukazuje na vážné problémy, kterým bulharské orgány musí čelit při pokroku v provádění soudní reformy a boji proti korupci a organizované trestné činnosti. Přes skutečné snahy zřídit nezbytné instituce a zavést požadované postupy a procesy je k dispozici pouze málo výsledků, aby bylo možné prokázat, že systém skutečně řádně funguje. Bylo by nerealistické předpokládat, že zevrubná změna bude rychlá. Avšak přes úsilí bulharské vlády byl pokrok pomalejší a omezenější, než se očekávalo, a potřeba ověřování a spolupráce zůstane ještě nějakou dobu aktuální. Soudní systém a správa potřebují značně posílit. Jedná se o dlouhodobý proces.

2. REFORMNÍ PROCES V BULHARSKU

2.1. Dosažené výsledky

Bulharsko vyvinulo úsilí při zřizování institucí a zavádí postupy a procesy, které by mohly, pokud budou instituce řádně personálně obsazeny a postupy řádně řízeny, přinést očekávané výsledky v podobě fungujícího soudnictví a správy, které jsou prosty korupce a hrozby organizované trestné činnosti.

Pokud jde o **reformu soudnictví**, Bulharsko přijalo změny Ústavy a občanský soudní řád, zákon o soudech a jeho prováděcí právní předpisy. Tyto zákony potvrdily nezávislost soudnictví. Stanoví zřízení Nejvyšší soudní rady jako nezávisle voleného orgánu, který dohlíží nad soudnictvím. Byl zřízen nezávislý soudní inspektorát, který je již funkční a zahájil první inspekční mise.

Dále byla zřízen Státní úřad pro národní bezpečnost, jenž má **bojovat proti korupci a organizované trestné činnosti** a jenž od počátku roku 2008 má *de facto*

vyšetřovací pravomoci. Úřad vytvořil seznam případů, které jsou vyšetřovány pod dozorem prokuratury. Bulharsko navíc dosáhlo pokroku ve vyšetřování dvou důležitých symbolických případů.

Zavedením nových správních postupů, zejména pro pohraniční policii, které snižují možnosti korupce, Bulharsko dosáhlo pokroku v boji proti **místní korupci**. Bulharsko uzavřelo bezcelní prodejny a čerpací stanice, které byly údajně hlavními místy pro místní korupci a organizovanou trestnou činnost.

2.2. Výsledky

Bulharsko vyvinulo velké úsilí v oblasti zřizování institucí a postupů. Reforma však doposud nepřinesla dostatečné výsledky. Přijetí zákonů, zavedení procesů a vytvoření institucí je nezbytné, avšak není samo o sobě dostačující – aby bylo možné dosáhnout konkrétnějších výsledků, musí být zákony prováděny a instituce musí fungovat efektivně.

Pokud jde o **reformu soudnictví**, nedostatky v trestním zákoníku a trestním řádu přetrvávají. Trestní řád přijatý v roce 2006 nepřispěl ke zlepšení účinnosti předsoudní fáze. Role a odpovědnosti nejsou dostatečně přesné nebo dobře definované, aby usnadnily spolupráci mezi různými aktéry. Důležité případy jsou z důvodu malých procedurálních nedostatků zasílány zpět na prokuraturu. Soudní prodlevy jsou časně a neexistují procedurální pojistky, jak soudům zabránit v oddalování přijetí rozhodnutí. Trestní zákoník je zastaralý, což je částečným důvodem přetíženosti justice.

Reforma **vymáhání práva** na ministerstvu vnitra, která zahrnuje i policii, byla navržena v dubnu 2008. To je vítaný krok, nicméně nejasnost ohledně role a odpovědnosti různých aktérů v předsoudní fázi ve vztahu ke shromažďování informací, vyšetřování a stíhání trestních případů vyvolala diskuzi. Rozdílné pohledy mezi odpovědnými subjekty na tyto role a odpovědnosti vyvolaly nejistotu a bránily výkonnosti. Agentura pro národní bezpečnost, ačkoli se jedná o novou instituci, již dosáhla prvních výsledků při vyšetřování, ty však ještě nebyly převedeny do účinného zpracování případů v právním systému.

Správní kapacita orgánů vymáhání práva a soudnictví je slabá. Policie nemá dostatek vyškoleného personálu nebo vybavení k šetření složitých případů. Pokrok v oblasti informatizace soudnictví byl omezený. Nejsou k dispozici dostatečně spolehlivé informace a údaje o vyšetřování, obviněních a rozsudcích případů. To je překážkou pro dosažení vysoce kvalitních výsledků práce v oblasti soudnictví a ministerstva spravedlnosti.

Pokud jde o **místní korupci**, následná opatření – několik vyšetřování a obvinění - za účelem rozšíření obvinění z korupce a kupování hlasů v místních volbách v listopadu 2007 byla slabá. Tyto praktiky byly údajně během místních voleb počátkem června 2008 opakovány nejméně ve dvou městech. Znaky korupce se vyskytují i ve zdravotnictví a vzdělávání. Ačkoli byla přijata opatření na zvyšování povědomí, nebyly podány žádné stížnosti a neobjevili se informátoři. V oblasti zadávání zakázek existuje malá kontrola nebo sledování střetu zájmů. Chybí strategický přístup k boji proti místní korupci. Protikorupční komise Rady ministrů není v tomto ohledu aktivní.

Boj proti korupci na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti nepřináší dostatečné výsledky. Ačkoli u několika případů došlo k pohybu a „válce proti korupci“ se dostalo značné publicity, tyto případy představují zanedbatelný podíl těchto trestních činů. Poskytované statistické informace nejsou spolehlivé a někdy si odporují. Bulharsko učinilo malý pokrok v zamrazení nebo konfiskaci finančních prostředků pocházejících z trestné činnosti.

Obvinění z korupce a podvodů ovlivňují provádění programů finanční pomoci EU. Bulharsko musí značně posílit svoji kapacitu k řádnému spravování finančních prostředků EU. To znamenalo, že se několik programů financování EU muselo pozastavit nebo zmrazit činnosti. Úřad OLAF, Evropský úřad pro boj proti podvodům ve své zprávě uvádí, že procedurální překážky, pomalý pokrok v řešení případů ze strany soudů, únik důvěrných informací a údajné ovlivňování správy a soudnictví ohrožují rychlé a účinné řešení případů korupce a podvodů. Rozhodnutí týkající se správy finančních prostředků EU se řídí zvláštními kontrolními požadavky příslušných finančních nařízení EU a příslušných postupů. Problémy vzniklé v souvislosti s financováním z EU uvádí podrobně doprovodná zpráva.

2.3. **Potřebná zlepšení**

Jsou potřebná některá hlavní zlepšení, ačkoli hlavní prioritou by mělo být dosažení výsledků bez ohledu na strukturální nedostatky. To vyžaduje trvalou politickou vůli a odhodlání.

Je nutné přijmout opatření k usnadnění účinnější správy soudnictví. Je nutné provést změny, včetně trestního řádu, za účelem zlepšení účinnosti předsoudní fáze, snížení prodlev a vytvoření záruk v souvislosti s prodlevami. Nezbytná je řádná reforma trestního řádu, včetně lepšího rozlišení mezi přestupky a závažnou trestnou činností a aktualizace skutkových podstat, aby byly zohledněny nové formy trestné činnosti. Je důležité, aby byly vytvořeny účinnější zákony o střetu zájmů a kontrole majetku – současný návrh není pro dosažení tohoto účelu dostatečný. Jakmile bude přijat novelizovaný zákon, je nutné ho co nejrychleji provést.

Nově zřízená Nejvyšší soudní rada musí nyní převzít odpovědnost za reformní proces a provést opatření, aby se zajistilo, že soudnictví bude přijímat rychlá a účinná rozhodnutí. Inspektorát Nejvyšší soudní rady ještě musí dosáhnout výsledků v oblasti proaktivních šetření procedurálních nedostatků a disciplinárních případů, které by pak měly být rychle předány Nejvyšší soudní radě.

K řešení složitějších případů je nutná lepší organizace vymáhání práva. Za účelem zlepšení spolupráce mezi policií, vyšetřovateli, specializovanými odděleními a prokuraturou musí být vyjasněny úkoly a odpovědnosti aktérů činných v předsoudní fázi. Současná diskuze o reformě předsoudního procesu vytváří nejistotu a působí negativně na dosahování výsledků ve stávajících vyšetřováních. Zejména by měla být kodifikována přesná interakce policie, Agentury pro národní bezpečnost a prokuratury. Vyšetřovací úloha Agentury pro národní bezpečnost musí být vyjasněna a jasně oddělena od její zpravodajské úlohy. Je nutné zřídit parlamentní kontrolu, která nezasahuje do vyšetřovacích činností, ale zajišťuje běžnou odpovědnost. Je třeba vyjasnit roli vyšetřujících úředníků a jejich pravomoci u zvláštních vyšetřováních. Nedostatečné zachování důvěrnosti a ochrany svědků v průběhu předsoudní a soudní fáze je stále se opakující problém, který je nutné odstranit.

Správná kapacita vymáhání práva a soudnictví musí být posílena. Policie potřebuje lépe školený personál a vybavení nezbytné pro šetření složitějších případů. Informatizace soudnictví musí být dokončena a v předsoudní fázi je nutné zavést účinnější systémy řízení případů. Vývoj jednotného informačního systému by umožnil užitečné informace a údaje o efektivitě soudního systému, a tím by usnadnil práci Nejvyšší soudní rady a ministerstva spravedlnosti, zejména pokud jde o roli ministerstva spravedlnosti při vytváření trestně právní politiky.

Bulharsko musí zlepšit průhlednost a oznamování a regulaci toků finančních aktiv a transakcí za účelem lepšího odhalování a řešení finančních prostředků pocházejících z trestné činnosti. Stejným způsobem musí Bulharsko posílit svoji schopnost bojovat proti podvodům a provádět přiměřenou finanční kontrolu. Stejně důležité je pokračování v systematickém řešení střetu zájmů a nežádoucího ovlivňování. To je důležité zejména pro to, aby Bulharsko mohlo i nadále čerpat finanční prostředky z EU. Neexistence přesvědčivých výsledků v rámci stávajících struktur je markantní a musí být okamžitě řešena.

3. ZÁVĚR

Mechanismus pro spolupráci a ověřování a s ním spojená kritéria byly vytvořeny s cílem umožnit Bulharsku prokázat, na pravidelném základě, že dosáhlo pokroku v reformě soudního systému a v boji proti korupci a organizované trestné činnosti. Je na bulharských orgánech ukázat, že soudní systém funguje a že vyšetřování korupce a organizované trestné činnosti vede k zatýkání, stíhání v závislosti na rozhodnutí soudu, rozsudkům s odrazujícím účinkem a propadnutí majetku. Bulharsko však dosud nebylo schopné prokázat, že jeho soudní systém takto účinně funguje. Instrukce a postupy jsou sice po teoretické stránce v pořádku, avšak v praxi nepřinášejí výsledky; doporučení jsou přijímána, ne však prováděna. Hlavní problémy přetrvávají a musí být řešeny okamžitě.

Bulharští občané si zaslouží přístup ke všem výhodám členství v EU, které by měly přispívat k posílení právního státu a odstranění korupce. Pokrok v plnění kritérií stanovených v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a odstranění pochyb o schopnosti Bulharska vypořádat se s korupcí a organizovanou trestnou činností umožní bulharským občanům využívat těchto výhod a zvýšit důvěru v právní stát. To bude mít dlouhodobé účinky na bulharské hospodářství. Bulharsko má odpovědnost vůči ostatním členským státům, například jako součást politiky spravedlnosti a vnitřních věcí a ve společné správě finančních prostředků EU. Nezbytnou podmínkou, aby Bulharsko mohlo plně čerpat pomoc z předvstupních a strukturálních fondů EU jsou odpovídající správní kapacity a účinná kontrola střetu zájmů, podvodů a finančních nesrovnalostí. Tyto finanční prostředky jsou praktickým vyjádřením solidarity EU s Bulharskem a je v zájmu všech, aby byly použity na podporu znevýhodněných regionů.

K reformě systému je nutná jasná strategie a jednoznačný závazek na všech úrovních. Není to pouze otázka času, který nové instituce a procesy potřebují, aby mohly prokázat svoji účinnost. Dokonce i se stávajícími strukturami – a přes jejich nedostatky – by Bulharsko mělo být schopné prokázat výsledky v boji proti organizované trestné činnosti a korupci, předcházet střetům zájmů a přesvědčivě řešit vazby mezi politickou třídou, podnikatelskou sférou a organizovanou trestnou činností. Za účelem zajištění účinné absorpce a využití finančních prostředků z EU musí Bulharsko nejen dodatečně zvýšit svoji správní kapacitu, ale

i drasticky omezit příležitosti pro drobnou korupci a korupci na vysoké úrovni a rázně bojovat proti organizované trestné činnosti.

Další potřeba spolupráce

Řádně fungující správa a soudnictví v Bulharsku, které jsou schopny úspěšně řešit korupci a organizovanou trestnou činnost, nejsou pouze v širším zájmu Bulharska, ale i EU. Proto je nutná spolupráce a podpora. To je důvod, proč v současné době Komise považuje podporu za efektivnější než sankce a nepoužije ochranná opatření ve smlouvě o přistoupení. Je však zřejmé, že bude nutné ještě nějakou dobu zachovat mechanismus pro spolupráci o ověřování.

Zpráva z února vypracovaná v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování zdůraznila značnou pomoc, kterou se Bulharsku v posledních letech obdrželo od členských států a Komise, a to jak finanční formou, tak formou technických znalostí. Tato pomoc nevedla vždy k očekávaným výsledkům a mezi členskými státy, které nabídly podporu, roste pocit nespokojenosti týkající se nedostatků transparentnosti a výsledků jejich jednání s bulharskou správou a slabých výsledků.

Je důležité reformní proces znovu oživit a lépe využít podpory. Všechny strany musí vyvinout obnovené úsilí a pomoci Bulharsku uspět. Bulharsko uznává potřebu nezávislé pomoci odborníků na vysoké úrovni. Komise je připravena spolupracovat s Bulharskem a ostatními členskými státy za účelem poskytnutí této pomoci - avšak vyžaduje, aby přijímací strana poskytla přístup k informacím a využila pomoc strategicky a efektivně tak, aby mohla pokročit v reformě.

Výhled

Situace v Bulharsku je stále ještě nejednoznačná. Reforma soudnictví a struktur vymáhání práva je pro Bulharsko důležitou příležitostí: je nutná a dávno potřebná. Zkouškou pokroku budou dostatečné výsledky v podobě vyšetřování, obžalob a soudních řízení korupce na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti.

Bulharsko vykročilo správným směrem – zřídilo Státní úřad pro národní bezpečnost a navrhlo reformu ministerstva vnitra, jmenovalo místopředsedu vlády pro koordinaci řádné správy finančních prostředků EU. Bulharsko musí přejít od slov k činům a dostát svým závazkům řádné reformy.

Komise důrazně vyzývá Bulharsko, aby zintenzívnilo své reformy a udržovalo úzkou spolupráci s ostatními členskými státy a Komisí tak, aby významné přetrvávající problémy mohly být společně úspěšně vyřešeny. Bulharsko se v tomto procesu může spolehnout na plnou a aktivní podporu Komise.