

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.7.2008
KOM(2008) 495 v konečnom znení

**SPRÁVA KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

o pokroku Bulharska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania

{SEK(2008) 2350}

1. Úvod

Pri vstupe do EÚ v roku 2007 Bulharsko ešte čelilo závažným výzvam pri zabezpečovaní fungovania svojho súdnictva a v boji proti korupcii a organizovanému zločinu. Komisia a ostatné členské štáty posúdili tieto výzvy ako zvládnuteľné a bulharské orgány sa zaviazali odstrániť nedostatky v týchto oblastiach tak, aby Bulharsko mohlo prevziať práva a povinnosti vyplývajúce z členstva v EÚ v plnom rozsahu. Bulharské orgány a ostatné členské štáty došli k záveru, že je potrebná ďalekosiahla reforma súdnictva a sústredené úsilie na boj proti korupcii a organizovanému zločinu, ak Bulhari majú byť schopní uplatňovať svoje práva ako občania EÚ a využívať všetky príležitosti, ktoré členstvo v EÚ prináša vrátane finančnej podpory. V širšom ponímaní došli k záveru, že zásady tvoriace základ EÚ – rešpektovanie právneho štátu, vzájomné uznávanie a spoluprácu na báze preukazovania vzájomnej dôvery – možno v praxi uplatniť iba vtedy, ak sa uvedené problémy riešia pri samotnom zdroji.

V tejto súvislosti Komisia a ostatné členské štáty považovali za potrebné úzko spolupracovať s Bulharskom po pristúpení, aby sa zabezpečilo, že sa zavedú nevyhnutné reformy na posilnenie súdneho systému a na boj proti korupcii a organizovanému zločinu. Mechanizmus spolupráce a overovania (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) bol Komisiou zriadený na monitorovanie pokroku a rozšírenie podpory pri riešení týchto nedostatkov. Vychádzajúc z podkladov bulharských orgánov doplnených návštevami expertov, táto správa predstavuje súhrnné a podrobné hodnotenie, ako ďaleko dospelo Bulharsko v plnení referenčných kritérií stanovených v CVM. Je to tretia správa v rámci šesťmesačného cyklu podávania správ.

Hodnotenie upozorňuje na vážne ťažkosti, s ktorými bulharské orgány zápasia pri úsilí o reálny pokrok v reforme súdnictva a v boji proti korupcii a organizovanému zločinu. Napriek značnému úsiliu zriadiť potrebné inštitúcie a zaviesť požadované postupy a procesy je k dispozícii len málo výsledkov na preukázanie toho, že systém funguje skutočne správne. Bolo by nereálne predpokladať, že zmena siahajúca tak hlboko prebehne rýchlo. Dosiadnutý pokrok je napriek úsiliu bulharskej vlády pomalší a má menší než očakávaný rozsah a potreba overovania a spolupráce zostane určitý čas aktuálna. Je potrebné podstatne posilniť justičný systém a verejnú správu. A to je dlhodobá úloha.

2. REFORMNÝ PROCES V BULHARSKU

2.1. Dosiadnuté úspechy

Bulharsko vyvinulo úsilie na zriadenie inštitúcií a zavedenie postupov a procesov, ktoré by mohli priniesť očakávané výsledky vo forme fungujúceho súdnictva a verejnej správy zbavených korupcie a hrozby zo strany organizovaného zločinu, ak budú inštitúcie personálne dostatočne vybavené a príslušné postupy efektívne riadené.

V oblasti **reformy súdnictva** Bulharsko prijalo zmeny a doplnenia k ústave a prijalo Občiansky súdny poriadok, zákon o justičných systémoch a vykonávacie predpisy k nemu. Tieto zákony potvrdzujú nezávislosť súdnictva. Na ich základe sa zriadila Najvyššia súdna rada ako nezávislý volený orgán poverený dohľadom nad riadením

súdnicstva. Bol zriadený funkčný nezávislý justičný inšpektorát, ktorý začal svoje prvé inšpekcie.

Bola zriadená Štátna agentúra pre národnú bezpečnosť (ŠANB) na **boj proti korupcii a organizovanému zločinu**, ktorá vykonáva faktické vyšetrovacie právomoci od začiatku roku 2008. Agentúra zostavila zoznam prípadov, ktoré sa vyšetrujú pod dohľadom prokuratúry. Bulharsko navyše zaznamenalo pokrok vo vyšetrovaní dvoch dôležitých prípadov, ktoré majú symbolický význam.

Bulharsko dosiahlo pokrok v boji proti **korupcii na miestnej úrovni** zavedením nových administratívnych postupov, predovšetkým pre hraničnú políciu, ktoré znižujú možnosti korupcie. Bulharsko zatvorilo bezcolné obchody a bezcolné čerpacie stanice, ktoré boli údajne strediskami miestnej korupcie a organizovaného zločinu.

2.2. Výsledky

Vyvinulo sa značné úsilie na ustanovenie inštitúcií a postupov. Táto reforma však zatiaľ nepriniesla dostatočné výsledky. Prijatie zákonov, zavedenie postupov a vytvorenie inštitúcií je nevyhnutné, ale nie dostačujúce – zákony sa musia uplatňovať a inštitúcie musia efektívne pracovať, aby prinášali konkrétnejšie výsledky.

V oblasti **reformy súdnicstva** pretrvávajú nedostatky Trestného zákona a Trestného poriadku. Trestný poriadok prijatý v roku 2006 neprispel k zlepšeniu efektívnosti prípravnej fázy. Úlohy a právomoci nie sú dostatočne presné alebo správne vymedzené, aby sa uľahčila spolupráca medzi rôznymi aktérmi. Dôležité prípady sa vracajú späť prokuratúre z dôvodov drobných procesných chýb. Časté sú prípady prietahov v súdnom konaní a neexistujú žiadne procesné záruky, ktoré by zabránili súdom v odklade rozhodnutí. Trestný zákon je zastaraný a je čiastočným dôvodom preťaženia súdnicstva.

Reforma presadzovania práva na ministerstve vnútra, ktorá zahŕňa aj políciu – bola navrhnutá v apríli 2008. Je to vítaný krok, ale nevyjasnenosť úloh a jednotlivých účastníkov vo fáze prípravného konania v súvislosti so zhromažďovaním spravodajských informácií, vyšetrovaním a trestným stíhaním v prípadoch trestných činov vyvoláva diskusiu. Rozdielne názory medzi kompetentnými orgánmi na tieto úlohy a právomoci vyvolali neistotu a sťažovali ďalší postup. Hoci nová inštitúcia, ŠANB, už predložila prvé podklady o vyšetrovaniach, tieto zatiaľ neboli premietnuté do efektívneho spracovania prípadov v právnom systéme.

Administratívne kapacity orgánov činných v trestnom konaní i súdnicstva sú slabé. Polícia nemá dostatok dobre vyškoleného personálu alebo zariadení na vyšetrovanie zložitých prípadov. Vo vybavení súdnicstva počítačovou technikou nastal len čiastočný pokrok. Je nedostatok spoľahlivých informácií a údajov pre vyšetrovanie, obžalobu a vynesenie rozsudkov v jednotlivých prípadoch. To bráni dosiahnuť skutočne kvalitné výsledky v práci súdnicstva a ministerstva spravodlivosti.

V oblasti **korupcie na miestnej úrovni** bolo málo nadväzných opatrení – malý počet vyšetrovaní a rozsudkov – vo veci rozsiahlych obvinení z korupcie a kupovania hlasov pri komunálnych voľbách v novembri 2007. Tieto praktiky sa údajne

zopakovali začiatkom júna 2008 počas doplňujúcich volieb do miestnych zastupiteľstiev najmenej v dvoch mestách. Existujú náznaky korupcie v odvetvi zdravotníctva a školstva. Napriek aktivitám zameraným na zvýšenie informovanosti zatiaľ nie sú evidované žiadne sťažnosti a neobjavili sa žiadne osoby upozorňujúce na prípady korupcie. Kontrola či monitorovanie konfliktu záujmov pri verejnom obstarávaní je nedostatočná. Chýba strategický prístup v boji proti korupcii na miestnej úrovni. Antikorupčná komisia Rady ministrov nie je v tomto smere aktívna.

Boj proti korupcii na vysokých miestach a organizovanému zločinu neprináša dostatočné výsledky. Hoci v niektorých prípadoch nastal pokrok a „vojna proti korupcii“ mala širokú publicitu, tieto prípady predstavujú zanedbateľný podiel trestných činov takéhoto charakteru. Predkladané štatistické informácie sú nespoľahlivé a niekedy protirečivé. Bulharsko len málo pokročilo v zmrazení alebo zhabaní finančného majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti.

Podozrenia z korupcie a podvodu ohrozujú aj výsledky programov finančnej podpory EÚ. Bulharsko potrebuje podstatne posilniť svoju schopnosť správne riadiť financovanie zo zdrojov EÚ. Prejavuje sa to v tom, že pri niekoľkých programoch finančnej podpory EÚ sa museli príslušné činnosti pozastaviť alebo zmraziť. OLAF, Európsky úrad pre boj proti podvodom informuje, že procesné prekážky, pomalý postup jednotlivých prípadov v rámci systému súdnictva, úniky dôverných informácií a podozrenie z ovplyvňovania verejnej správy a súdnictva bránia rýchlemu a účinnému vyriešeniu prípadov korupcie a podvodu. Rozhodnutia týkajúce sa riadenia finančných prostriedkov EÚ podliehajú osobitným požiadavkám vyplývajúcim z príslušných finančných nariadení EÚ a súvisiacim postupom. V sprievodnej správe sú podrobne opísané problémy, ktoré sa vyskytli v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ.

2.3. **Potrebné zlepšenia**

Určité zásadné zlepšenia sú nevyhnutné, hoci najvyššou prioritou by malo byť preukázanie výsledkov bez ohľadu na štrukturálne nedostatky. Vyžaduje si to vytrvalú politickú vôľu a odhodlanie.

Je potrebné vykonať kroky na podporu účinnejšej správy súdnictva. Treba vykonať úpravy, vrátane Trestného poriadku, na zlepšenie efektívnosti vo fáze prípravného konania, obmedziť prieťahy v súdnom konaní a vytvoriť spoľahlivé záruky proti prieťahom. Je potrebná dôkladná reforma Trestného zákona vrátane väčšej diferenciacie medzi menej závažnými a závažnými trestnými činmi, ako aj aktualizácia definícií na zohľadnenie nových foriem kriminality. Je dôležité, aby bol vydaný účinnejší zákon o konflikte záujmov a kontrole majetku – súčasný návrh nie je dostačujúci na dosiahnutie svojho cieľa. Ak sa prijme novelizovaný zákon, je potrebné ho začať uplatňovať čo najskôr.

Novovytvorená Najvyššia súdna rada teraz potrebuje prevziať zodpovednosť za reformný proces a vykonať kroky, ktoré zabezpečia, že súdnictvo bude prijímať rýchle a účinné rozhodnutia. Inšpektorát Najvyššej súdnej rady ešte musí preukázať konkrétne výsledky vo vyšetrovaní v oblasti procesných nedostatkov a prípadov disciplinárnych konaní, ku ktorým by mala Najvyššia súdna rada urýchlene prijať nadväzné opatrenia.

Systém presadzovania práva musí byť lepšie organizovaný, aby bolo možné riešiť zložité prípady. Úlohy a právomoci účastníkov fázy prípravného konania musia byť jasne vymedzené, aby sa dosiahla lepšia spolupráca medzi políciou, vyšetrovateľmi, špecializovanými útvarmi a prokuratúrou. Súčasná diskusia o reforme prípravnej fázy konaní vytvára neistotu a je škodlivá z hľadiska dosahovania výsledkov v prebiehajúcich prípadoch vyšetrovania. Mala by sa uzákoniť predovšetkým presná súčinnosť polície, ŠANB a prokuratúry. Je potrebné presne vymedziť úlohu ŠANB v rámci vyšetrovania a jasne ju oddeliť od jej spravodajskej úlohy. Treba zabezpečiť parlamentný dohľad, ktorý nezasahuje do vyšetrovacej činnosti, ale zabezpečí štandardnú zodpovednosť. Je potrebné jasne vymedziť úlohu vyšetrovateľov a ich právomoci v prípadoch špeciálneho vyšetrovania. Nedostatočná pozornosť venovaná dodržiavaniu mlčanlivosti a ochrane svedkov počas prípravného a hlavného konania je pretrvávajúci problém, ktorý je potrebné vyriešiť.

Je potrebné zvýšiť administratívne kapacity orgánov činných v trestnom konaní i súdnictva. Polícia potrebuje lepšie vyškolený personál a zariadenia potrebné na vyšetrovanie zložitých prípadov. Je potrebné dokončiť vybavenie súdnictva počítačovou technikou a zaviesť efektívnejšie systémy vybavovania prípadov vo fáze prípravného konania. Vyvinutím jednotného informačného systému by sa generovali užitočné informácie a údaje o efektívnosti súdneho systému a uľahčila by sa tým práca Najvyššej súdnej rady aj ministerstva spravodlivosti, najmä pokiaľ ide o úlohu ministerstva pri tvorbe trestnej politiky.

Bulharsko potrebuje zlepšiť transparentnosť, oznamovanie a právnu úpravu pohybu finančných aktív a transakcií, aby sa zlepšilo odhaľovanie a ďalší postup týkajúci sa finančného majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti. Podobne potrebuje Bulharsko posilniť aj svoju schopnosť bojovať proti podvodom a vykonávať adekvátnu finančnú kontrolu. Rovnako je dôležité systematicky obmedzovať konflikt záujmov a nežiaduce ovplyvňovanie. Toto je osobitne dôležité preto, aby Bulharsko mohlo pokračovať vo využívaní výhod financovania zo zdrojov EÚ. Absencia presvedčivých výsledkov pri súčasných štruktúrach je veľmi znepokojivá a musí sa urýchlene riešiť.

3. ZÁVERY

Mechanizmus spolupráce a overovania a jeho príslušné referenčné kritériá boli vypracované tak, aby Bulharsko mohlo pravidelne preukazovať, že dosiahlo pokrok v reforme súdneho systému a v boji proti korupcii a organizovanému zločinu. Je vecou bulharských orgánov, aby ukázali, že súdny systém pracuje a že vyšetrovanie v prípadoch korupcie a organizovaného zločinu vedie k zatknutiu, trestnému stíhaniu a v závislosti od rozhodnutia súdu k odsúdeniu páchateľov s odstrašujúcim účinkom a k zhabaniu majetku. Bulharsko zatiaľ nebolo schopné preukázať, že jeho súdny systém pracuje v tomto smere účinne. Inštitúcie a postupy vyzerajú na papieri dobre, ale neprinášajú praktické výsledky; vydávajú sa odporúčania, ale nesleduje sa ich plnenie. Zásadné problémy pretrvávajú a je potrebné ich urýchlene riešiť.

Bulharskí občania si zaslúžia prístup k plným výhodám vyplývajúcim z členstva v EÚ, ktoré by malo prispieť k posilneniu právneho štátu a odstráneniu korupcie. Pokrok pri plnení referenčných kritérií stanovených v rámci mechanizmu spolupráce a overovania a rozptýlenie pochybností o schopnosti Bulharska poradiť si s korupciou a organizovaným zločinom umožní bulharským občanom využívať tieto výhody a zvýšiť svoju dôveru v existenciu

právneho štátu. Bude to mať dlhodobé pozitívne účinky na bulharské hospodárstvo. Bulharsko má určité povinnosti voči ostatným členským štátom, napríklad v rámci politiky spravodlivosti a vnútorných vecí, ako aj v rámci spoločného riadenia fondov EÚ. Primerané administratívne kapacity a účinná kontrola zameraná na konflikt záujmov, podvody a finančné nezrovnalosti sú nevyhnutnou podmienkou toho, aby Bulharsko mohlo plne využívať prístupové a štrukturálne fondy EÚ. Tieto fondy sú praktickým vyjadrením solidarity Únie s Bulharskom a je v záujme všetkých, aby sa využívali na podporu znevýhodnených oblastí Bulharska.

Je potrebná jasná stratégia a jednoznačný záväzok na všetkých úrovniach na reformu systému. Nie je to len otázka poskytnutia času novým inštitúciám a postupom, aby dokázali svoju účinnosť. Aj s existujúcimi štruktúrami – a to napriek ich nedostatkom – by malo byť Bulharsko schopné vykázať výsledky v boji proti organizovanému zločinu a korupcii, predchádzať konfliktu záujmov a postupovať presvedčivo pri podozreniach zo spojení medzi politickými kruhmi, podnikaním a organizovaným zločinom. Na zabezpečenie účinnej absorpcie finančných prostriedkov EÚ a vykázanie patričných výsledkov potrebuje Bulharsko nielen podstatne zvýšiť výkonnosť svojej verejnej správy, ale aj drasticky znížiť možnosti korupcie na vysokých miestach, ako aj drobnej korupcie a intenzívne bojovať proti organizovanému zločinu.

Potreba ďalšej spolupráce

Zdravá verejná správa a súdnictvo, ktoré je schopné úspešne si poradiť s korupciou a organizovaným zločinom, nie je len v záujme samotného Bulharska, ale aj v širšom záujme EÚ. Aj preto je dôležitá spolupráca a podpora. Aj z toho dôvodu Komisia v súčasnosti pokladá podporu za účinnejšiu ako sankcie a nepristúpi k použitiu ochranných ustanovení určených v zmluve o pristúpení. Je však zrejmé, že mechanizmus spolupráce a overovania ešte bude potrebné na určitý čas zachovať.

Vo februárovej správe predloženej v rámci mechanizmu spolupráce a overovania bolo poukázané na značné objemy pomoci, ktoré Bulharsko dostalo v posledných rokoch od členských štátov a Komisie, či už vo finančnej podobe, alebo formou odbornej technickej pomoci. Táto pomoc nepriniesla vždy očakávané výsledky a medzi členskými štátmi, ktoré ponúkli podporu, narastá pocit sklamaní, a to z dôvodu nedostatku transparentnosti a výsledkov v rámci ich spolupráce s bulharskou verejnou správou, ako aj z dôvodu slabých výsledkov.

Je dôležité oživiť reformný proces zamerať sa na lepšie využitie pomoci. Všetky strany musia vyvinúť opätovné úsilie, aby pomohli Bulharsku uspieť. Bulharsko uznáva, že potrebuje nezávislé odborné poradenstvo na vysokej úrovni. Komisia je pripravená spolupracovať s Bulharskom a ostatnými členskými štátmi na poskytovaní tejto pomoci – to si však vyžaduje, aby príjemcovia poskytli prístup k informáciám a využívali poradenskú pomoc strategicky a účinne, aby pokročili s reformou vpred.

Výhľad

Bulharsko poskytuje zmiešaný obraz. Reforma súdnictva a štruktúr na presadzovanie práva je významnou príležitosťou pre Bulharsko: je nevyhnutná a mala sa uskutočniť už dávno. Testom pokroku budú podstatné výsledky vo vyšetrovaní, stíhaní a súdnom rozhodovaní v prípadoch korupcie na vysokej úrovni a organizovaného zločinu.

Bulharsko vykročilo správnym smerom, čo dokazuje zriadenie Štátnej agentúry pre národnú bezpečnosť, navrhovaná reforma ministerstva vnútra a vymenovanie podpredsedu vlády pre koordináciu správneho riadenia fondov EÚ. Bulharsko teraz musí premeniť slová na činy a splniť svoj záväzok uskutočniť dôkladnú reformu.

Komisia naliehavo vyzýva Bulharsko, aby zintenzívnilo svoje reformy a udržiavalo úzku spoluprácu s ostatnými členskými štátmi a Komisiou tak, aby sa pretrvávajúce vážne problémy mohli spoločne vyriešiť. Bulharsko môže v tomto procese rátať s plnou a aktívnou podporou Komisie.