



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.6.2007
COM(2007) 377 konč.

**POROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

o napredku Bolgarije glede spremljevalnih ukrepov po pristopu

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku Bolgarije glede spremljevalnih ukrepov po pristopu

1. UVOD

1.1. Ozadje

Ob vstopu Bolgarije v EU 1. januarja 2007 so bile sprejete posebne določbe, da se ji olajša in podpre gladek pristop, hkrati pa se zaščiti pravilno delovanje politik in institucij EU.

Kakor se ob pristopu k EU zahteva od vseh držav članic, je Bolgarija prevzela pravice in obveznosti članstva. V skladu z običajno prakso Komisija spremlja uporabo prava (pravnega reda Skupnosti), da zagotovi izpolnitev teh obveznosti.

Poleg tega so bile v skladu z ureditvami, pripravljenimi za države, ki so pristopile k EU v letu 2004, v Pristopni pogodbi vključene določbe za zaščitne ukrepe in prehodne določbe (na primer, omejitve prostega pretoka delavcev, dostopa do cestnoprometnih omrežij; določbe o veterinarstvu, fitosanitarna pravila in pravila o varnosti živil). V Pristopni pogodbi je bilo jasno navedeno, da se, če obstajajo hujše pomanjkljivosti pri prenosu in izvajanju pravnega reda na področjih gospodarstva, notranjega trga ter pravosodja in notranjih zadev, lahko zaščitni ukrepi uporabijo¹ še tri leta po pristopu.

Pristop Bolgarije je spremljala tudi vrsta posebnih spremljevalnih ukrepov, sprejetih za preprečitev ali odpravo pomanjkljivosti na področju varnosti v letalstvu, varnosti živil, kmetijskih skladov in reforme pravosodja, boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Za zadnje je bil vzpostavljen mehanizem za sodelovanje in preverjanje, ki določa merila za zagotovitev okvira za spremljanje napredka na teh področjih².

Ta mehanizem je bil vzpostavljen zaradi temeljnega pomena vzpostavitve dobro delujočega upravnega in pravosodnega sistema za zagotovitev, da bi Bolgarija lahko izpolnila vse obveznosti in tudi imela koristi od pravic članstva. Med drugim odraža tudi potrebo po boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Namen mehanizma za sodelovanje in preverjanje je zagotoviti, da se sprejmejo ukrepi, ki Bolgarom in drugim državam članicam zagotavljajo, da so upravne in sodne odločbe in prakse na teh področjih v Bolgariji v skladu s preostalo EU. Napredek pri reformi pravosodja, boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu bo bolgarskim državljanom in podjetjem omogočil uživanje pravic, ki jih imajo kot državljani EU. Brez nepreklicnega napredka pri

¹ Členi 36, 37 in 38 Akta o pristopu

² Odločba Komisije 2006/929/ES z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Bolgarije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu (UL L 354/56, 14.12.2006, str. 58).

reformi pravosodja, boju proti korupciji in organiziranem kriminalu Bolgarija tvega, da bo nesposobna pravilno uporabljati zakonodajo EU.

Komisija je bila pozvana, da o teh spremljevalnih ukrepih redno poroča. Za mehanizem za sodelovanje in preverjanje so bila zahtevana šestmesečna poročila, z začetkom junija 2007. To poročilo je celovit pregled trenutnega stanja spremljevalnih ukrepov in je prvo poročilo o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje. Obravnava vsa področja, na katerih so bili sprejeti spremljevalni ukrepi, s poudarkom na reformi pravosodja ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

1.2. Metodologija

To poročilo je bilo oblikovano na podlagi različnih virov informacij. Glavni vir informacij je bila bolgarska vlada. Informacije in analize so poslali tudi Predstavništvo Evropske komisije in diplomatska predstavništva držav članic v Bolgariji, organizacije civilne družbe, združenja in strokovnjaki. Komisija je v aprilu 2007 v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje v Bolgarijo poslala misije. V pomoč so jim bili posamezni strokovnjaki iz držav članic in služb Komisije. Vse to z namenom pridobiti neodvisno oceno napredka. Strokovnjaki so pripravili poročila, ki so bila nato poslana Bolgariji, da popravi morebitne netočnosti glede dejstev.

Bolgarija je 31. marca 2007 predložila prvo poročilo o napredku, doseženem v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, in je od tedaj še naprej sproti obveščala Komisijo o spremembah na zadevnih področjih.

2. SPREMLJEVALNI UKREPI: TRENUTNO STANJE

Spremljevalni ukrepi za Bolgarijo zajemajo uporabo sredstev EU za kmetijstvo, varnost živil, varnost v zračnem prometu, reformo pravosodja ter boj proti korupciji in organiziranem kriminalu. To poglavje na kratko obravnava spremembe na prvih treh področjih, katerih elementi so tudi predmet ločenih zahtev za poročanje. Napredek na področjih reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranem kriminalu je ocenjen v poglavju 3.

Dodatne informacije so na voljo v prilogi o trenutnem stanju zaščitnih klavzul in drugih določb na teh področjih. Glede na vzpostavljene strukture izvajanja in mehanizme poročanja na področjih kmetijstva, zdravja živali, varnosti živil in varnosti v letalstvu, ta vprašanja v prihodnosti ne bodo zajeta v tem horizontalnem poročilu. Če bodo na teh področjih potrebne nadaljnje odločitve, bodo sprejete posamično v skladu s pravili, ki urejajo te sektorje.

2.1. Kmetijski skladi

Za kmetijske sklade morajo države članice imeti pooblašcene in učinkovite plačilne agencije, da se zagotovita dobro poslovanje in nadzor izdatkov za kmetijstvo. Države članice morajo prav tako upravljati integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS) za neposredna plačila kmetom in dele izdatkov za razvoj podeželja (zaradi preprečevanja goljufij in nepravilnih plačil). Če države članice ne upravljajo teh kontrolnih sistemov pravilno, Komisija naknadno vsako

leto določi finančne popravke. Zaradi prevelikega tveganja, da IAKS od datuma pristopa Bolgarije ne bi deloval pravilno, je Komisija vzpostavila zaščitni mehanizem, ki bi se lahko uporabil za Bolgarijo, če elementi IAKS (integrirani administrativni in kontrolni sistem) ali drugi elementi, potrebni za zagotovitev pravilnega plačevanja ne bi bili vzpostavljeni ali bi bili zelo pomanjkljivi. Zaščitni mehanizem predvideva, da se izdatki, povezani z IAKS, lahko začasno zmanjšajo za 25%. Glavni pomisleki glede IAKS so bili glede povezave med registrom kmetij in LPIS (sistemom identifikacije zemljiških parcel), upravno zmogljivostjo in logistiko ter kakovostjo zabeleženih podatkov. Revizijska misija, izvedena v juniju, je potrdila, da je Bolgarija dosegla nadaljnji napredek pri izvajanju različnih elementov IAKS. Vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja in hitro ukrepanje, zlasti zaradi zagotovitve, da bodo pregledi na kraju samem v prihodnjih mesecih izvedeni na učinkovit način. Naslednja revizijska misija v Bolgariji je predvidena v zadnjem tednu junija. Ta revizija bo pregledala, ali plačilna agencija pravilno deluje, in bo spremljala nekatera vprašanja, povezana z IAKS. Na podlagi teh revizij in ministrske izjave, ki so jo bolgarski organi predložili konec marca, bo Komisija ocenila, ali so elementi IAKS vzpostavljeni in so operativni. Odločitve, ali je treba uporabiti zaščitne ukrepe (ki bi lahko povzročili zmanjšanje izdatkov v zvezi z IAKS), bodo sprejete na podlagi rezultatov revizije in ministrske izjave, ki jo predložijo bolgarski organi.

2.2. Varnost v letalstvu

Glede varnosti v letalstvu je Bolgarija preverila pomanjkljivosti v zvezi s svojo šibko upravno zmogljivostjo pri pravni ureditvi, kontroli in nadzoru prevoznikov in organizacij, vključenih v stalno plovnost in vzdrževanje letalskih proizvodov. Vrsta preveritvenih obiskov od leta 2005 je pokazala, da Bolgarija ni zmožna uporabljati niti predpise Skupnosti niti Združenih letalskih organov (JAA) o varnosti letalskih proizvodov in organizacij za vzdrževanje. Bolgarija tudi ni zmožna izvajati svojih nadzornih obveznosti v skladu z mednarodnimi standardi Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), JAA ali Evropske skupnosti. Zato so bili decembra 2006 uporabljeni zaščitni ukrepi. To pomeni, da od 1. januarja 2007 a) bolgarski letalski prevozniki nimajo statusa prevoznikov Skupnosti in še vedno delujejo s statusom tretje države ter b) varnostna spričevala, ki jih izdajo bolgarski organi, nimajo ugodnosti medsebojnega priznavanja znotraj ES. Vendar za Bolgarijo še vedno v celoti veljajo vse obveznosti iz ustreznih predpisov Skupnosti. Bolgarija je začela izboljševati svoje zmogljivosti za nadzor varnosti in je februarja 2007 sama sprejela previdnostne zaščitne ukrepe, z odvzemom spričevala štirim zračnim prevoznikom tovora, z začasnim odvzemom spričevala petemu prevozniku in z uporabo omejitev za šestega, zaradi njihovih pomanjkljivosti na področju varnosti delovanja ter je črtala iz registra več kot 160 letal, ker niso ustrezala predpisom ES.

2.3. Zdravje živali in varnost živil

Na področju veterinarstva in zdravja živali so bile sprejeti prehodni ukrepi glede prašičje kuge in odobreni načrti za izkoreninjenje. Pregled teh prizadevanj je predviden za september 2007. Komisija je sprejela tudi prehodne ukrepe v sektorjih mesa in mleka. Samo omejeno število obratov je pooblaščenih, da pošiljajo svoje proizvode v druge države članice. Posebni ukrepi so bili sprejeti za surovo mleko.

3. REFORMA PRAVOSODJA IN BOJ PROTI KORUPCIJI IN ORGANIZIRANEM KRIMINALU

3.1. Povzetek pregleda

Reforma sodstva in boj proti korupciji in organiziranem kriminalu sta bila pozorno spremljana v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Spremljanje zagotavlja povzetke analize in podrobno obrazložitev napredka glede na merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Podrobna obrazložitev je oblikovana na ukrepih, ki so bili uporabljeni kot kazalniki napredka za izpolnjevanje meril.

Bolgarija je dosegla različne stopnje napredka pri izpolnjevanju meril, določenih v mehanizmu za sodelovanje in preverjanje. Pomembno je ta merila pojmovati kot reprezentativna in ne kot kontrolni seznam posameznih ukrepov, ki jih je mogoče odključati enega za drugim. Merila so medsebojno povezana. Napredek pri enem vpliva na druge. Vsako merilo je opeka v zgradbi neodvisnega, nepristranskega pravosodnega in upravnega sistema. Vzpostavitev in vzdrževanje takega sistema je dolgoročen proces. Vključuje temeljne spremembe sistemskih razsežnosti. Merila zato ne smejo biti obravnavana ločeno. Treba jih je obravnavati skupaj, kot del širše reforme zadevnih področij, za katere je potrebna dolgoročna politična zavezanost. Potrebni so boljši dokazi dejanskega izvajanja kot zagotovilo, da so spremembe nepreklicne.

Bolgarska vlada se zavzema za reformo pravosodja in odpravo sistema korupcije in organiziranega kriminala. Na vseh področjih bolgarski organi kažejo svojo pripravljenost in odločnost. Pripravili so potrebne osnutke zakonov, akcijskih načrtov in programov. Vendar je cilj lahko dosežen samo z odločnim, vsakodnevnim izvajanjem teh ukrepov v praksi. Uresničevanje namer v rezultatih je še vedno šibka točka. Bolgarija je okrepila svoja prizadevanja na najvišjih ravneh na področju boja proti korupciji in organiziranem kriminalu. Kljub priznavanju teh prizadevanj, je še vedno ostalo veliko dela neopravljenega. Napredek, dosežen v kratkem času od vzpostavitve mehanizma za sodelovanje in preverjanje, je še vedno nezadosten.

Globoko zakoreninjeni problemi, zlasti organizirani kriminal in korupcija, zahtevajo nepreklicno vzpostavitev in učinkovito delovanje trajnostnih struktur na preiskovalni in izvršilni ravni, ki bodo sposobne dajati močne odvračilne znake. Poleg tega potrebne strukturne spremembe vplivajo na družbo v celoti in zahtevajo večje spremembe, ki močno presegajo zgolj izpolnjevanje meril. To zahteva močno, dolgoročno zavezanost Bolgarije in je lahko uspešno samo, če se spoštuje stroga delitev izvršne, zakonodajne in sodne oblasti.

3.2. Ocena

3.2.1. *Merilo 1: Sprejeti ustavne spremembe, odpraviti kakršne koli dvoumnosti glede neodvisnosti in odgovornosti pravosodnega sistema*

Bolgarija je sprejela ustavne spremembe, ki zagotavljajo neodvisnost sodstva in predvidevajo oblikovanje neodvisnega sodnega inšpektorata za nadzor integritete sodstva in spremljanje pritožb.

Prezgodaj je še za oceno učinkovitosti teh sprememb, ker inšpektorat še ni vzpostavljen.

Bolgarija je v velikem obsegu izpolnila to merilo s sprejetjem ustavne spremembe. Učinkovitost spremembe pri odpravi dvoumnosti glede neodvisnosti in odgovornosti pravosodnega sistema bo mogoče oceniti šele, ko bo v celoti sprejeta in izvajana potrebna izvedbena zakonodaja, ki bo zagotovila vzpostavitev neodvisnega sodnega inšpektorata (glej tudi merili 2 in 3).

Podrobna ocena

- Narodna skupščina mora sprejeti spremembe bolgarske ustave

Ustavne spremembe s ciljem razjasniti morebitne dvoumnosti glede možnega vplivanja ministra za pravosodje na neodvisnost sodstva so bile sprejete, ko je tričetrtinska potrebna večina narodne skupščine 2. februarja 2007 izglasovala 4. spremembo ustave³.

Ustavne spremembe, kakor vse druge spremembe, lahko ustavno sodišče revidira, zakonodaja in upravni akti na podlagi teh ustavnih sprememb pa se lahko načeloma izpodbijajo kot protiustavni.

- Narodna skupščina mora izvesti potrebne spremembe zakona o pravosodnem sistemu

Zakon o sodiščih (JSA) še ni sprejet (glej drugo alineo merila 2).

- Treba je vzpostaviti inšpektorat, ki bo deloval, prvi rezultati pa morajo biti objavljeni in ocenjeni

Inšpektorat bo vzpostavljen po sprejetju zakona o sodiščih (glej oceno pri merilu 3).

³

Te spremembe so naslednje: Člen 84 je bil spremenjen, tako da nacionalna skupščina prejme in sprejme letna poročila vrhovnega kasacijskega sodišča, vrhovnega upravnega sodišča in generalnega tožilca o izvajanju zakonodaje in dejavnostih vsake posamezne sodne institucije. Ta poročila nato vrhovni sodni svet predloži nacionalni skupščini. V skladu s členom 130 je vrhovni sodni svet pooblaščen za imenovanje, napredovanje, odpoklic, disciplino in kvalifikacije sodstva. Člen 130 ne predvideva več, da minister za pravosodje nadzira ureditve glede institucije, poteka in zaključitev zadev. Namesto tega nov člen 132a predvideva neodvisen inšpektorat znotraj vrhovnega sodnega sveta (SJC) za spremljanje dejavnosti sodnih organov na lastno pobudo ali na podlagi pritožbe državljanov, pravnih oseb in državnih organov, vključno s člani sodstva. Dejanska imuniteta sodnih uslužbencev v kazenskih zadevah je odpravljena (kadar niso povezane z opravljanjem njihovih uradnih funkcij). Zdaj ima sodstvo „imuniteto“ samo za dejanja, storjena med opravljanjem svojih uradnih funkcij in ne za kazniva dejanja, storjena namerno.

3.2.2. *Merilo 2: Zagotoviti je treba bolj pregleden in učinkovit sodni postopek s sprejetjem in izvajanjem novega zakona o pravosodnem sistemu in novega zakonika o civilnem postopku. Poročati o učinku teh novih zakonov in kazenskega zakonika ter zakona o upravnem postopku, zlasti iv preiskovalni fazi*

Prva poglavja novega zakona o pravosodnem sistemu so bila sprejeta v sredini junija, zato je še prezgodaj, da bi lahko poročali o njegovem izvajanju. Zdi se, da obravnava vprašanja o neodvisnosti in zaposlovanju vrhovnega sodnega sveta in njegovega inšpektorata. Sprejetje zakonika o civilnem postopku je še vedno v razpravi. Vzpostavljen je bil sistem spremljanja za nov zakonik o kazenskem postopku in nov zakon o upravnem postopku, da se omogoči enotna uporaba zakona. Vendar ni bilo sistematičnega poročanja o ugotovitvah tega mehanizma spremljanja.

V celoti je Bolgarija dosegla nekaj napredka pri izboljšanju preglednosti sodnega postopka, vendar je potrebno več časa, da bi bilo mogoče oceniti, ali bodo novi zakoni dosegli pričakovani učinek.

Podrobna ocena

- *Sprejeti nov zakonik o civilnem postopku*

Zakonik o civilnem postopku še ni sprejet.

Osnutek je odobril Svet ministrov v maju 2006 in bil je predložen narodni skupščini. Nekaj členov je v drugi obravnavi. Bolgarski organi pričakujejo, da bo narodna skupščina sprejela zakonik do konca julija 2007.

- *Sprejeti nov zakon o pravosodnem sistemu, ki odraža spremembe ustave in priporočila strokovnega pregleda izvedencev*

Zakon o sodiščih še ni sprejet. Narodna skupščina je pravkar 14. junija 2007 na drugi obravnavi odobrila prva poglavja novega zakona o sodiščih. Besedilo še ni na voljo.

Delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki vrhovnega sodnega sveta (SJC), je bil ustanovljena po sprejetju četrte spremembe ustave. Osnutek zakona o sodiščih, ki ga je pripravila, je odobril Svet ministrov v marcu 2007, sprejet pa je bil na prvi obravnavi v narodni skupščini v aprilu⁴.

4

Sedanji osnutek zakona o pravosodnem sistemu ima 22 delov in 377 členov. Podrobno ureja: a) status in pooblastila vrhovnega sodnega sveta; b) status in pooblastila inšpektorata znotraj vrhovnega sodnega sveta; c) status in pooblastila inšpektorata pod nadzorom ministrstva za pravosodje (med drugimi funkcijami tudi inšpekcijski pregled dejavnosti javnih in zasebnih izvršnih agentov, preverjanje sodne uprave in podpora ministru za pravosodje pri pripravi osnutkov predlogov razlagalnih sklepov in odločitev); d) merila in postopek za ocenjevanje sodnikov; e) področje uporabe funkcij pravne razlage vrhovnih sodišč; f) funkcije urada državnega tožilstva v skladu z novim zakonikom o kazenskem postopku; g) načela konkurence pri zaposlovanju in postopkih imenovanja na delovna mesta v sodnih organih; h) disciplinska odgovornost sodnikov, vključno s kršenjem etičnih pravil.

Razprave v narodni skupščini se nadaljujejo, vendar je več vidnih bolgarskih sodnikov in tudi svetovalcev projekta twinning izrazilo svojo zaskrbljenost glede več vidikov sedanjega osnutka:

- status vrhovnega sodnega sveta: z nedavno sprejetimi členi zakona o pravosodnem sistemu se vrhovni sodni svet ustanovi kot stalni organ;
- Inšpektorat vrhovnega sodnega sveta : prekrivanje funkcij s funkcijami inšpektorata ministrstva za pravosodje obstaja⁵ in se mu je treba izogniti;
- merila za mesto sodnika, tožilca ali preiskovalca od kandidatov ne zahtevajo večmesečnega usposabljanja na nacionalnem inštitutu za pravosodje niti pripravništva pri sodniku, tožilcu ali preiskovalcu mentorju;
- za napredovanje niso zahtevani izbirni izpiti za sodnike, tožilce ali preiskovalce. Postopke ocenjevanja/vrednotenja vodijo aktivni sodniki – člani odbora za predloge in oceno kakovosti dela sodnikov, tožilcev in preiskovalcev vrhovnega sodnega sveta. Prav tako je razlog za zaskrbljenost tveganje, da pravice in obveznosti odprtosti, pravice zagotovljene javnosti, da je informirana o delu sodstva, in obveznost sodstva, da je odprto, dostopno in pregledno pri svojem delovanju, bi lahko bile razveljavljene z omejitvijo dostopa do informacij o sodnih odločbah, ki je zdaj odobren s pravilnikom ministrstva za pravosodje.

Zaradi teh kritik in pomislekov je prišlo do vprašanj, ali bi delno sprejet zakon o pravosodnem sistemu v celoti izpolnil reformo pravosodja in ali ga ne bi bilo treba dati v nadaljnjo obravnavo, zaradi okrepitve pravne države ter povečanja učinkovitosti in odgovornosti pravosodnega sistema in organov pregona.

- Vzpostaviti sistem spremljanja za vse nove zakonike

Zakonik o kazenskem postopku: Spremljanje učinka zakonika o kazenskem postopku, ki je začel veljati aprila 2006, je zelo dobro vzpostavljeno.

Člani skupine za spremljanje so visoki predstavniki vrhovnega sodnega sveta, vrhovnega kasacijskega sodišča, vrhovnega upravnega sodišča, drugih sodišč, urad državnega tožilca, nacionalne preiskovalne službe, ministrstva za pravosodje in ministrstva za notranje zadeve. Skupino vodi namestnik ministra za pravosodje, njegov namestnik pa je minister za notranje zadeve.

Skupina za spremljanje dobi informacije iz različnih virov – vodje regionalnih, okrožnih in pritožbenih sodišč ter uradov tožilcev, sodnega inšpektorata in nacionalne policijske službe itd. – in je od začetka 2006 izdala sedem mnenj o določbah zakonika o kazenskem postopku. Cilj teh mnenj je prispevati k enotnejši sodni praksi v kazenskih zadevah. Ta mnenja so objavljena na spletni strani

⁵ Zlasti oba inšpektorata nadzorujeta organizacijo upravne dejavnosti sodišča in povzemata informacije sodnikov, tožilcev in preiskovalcev o primerih, ki so jih končali (členi 58 (1) in 69 (1) osnutka zakona o pravosodnem sistemu).

ministrstva za pravosodje, z njimi pa so tudi seznanjeni aktivni sodniki na sestankih in konferencah itd.

Skupina za spremljanje in odvetniki so zakonik o kazenskem postopku ocenili pozitivno.

Zakon o upravnem postopku (ZUP): Spremljanje se je pravkar začelo, ker so pomembne določbe novega zakona o upravnem postopku začele veljati šele 1. marca 2007. Sprejeta so bila merila za spremljanje zakona o upravnem postopku. Ta merila se osredotočajo na varovanje pravic, krepitev odgovornega vodenja in povečanje hitrosti in učinkovitosti odločanja.

Poročanja o rezultatih spremljanja še ni.

Zakonik o civilnem postopku (ZCP): Spremljanje zakonika o civilnem postopku čaka na sprejetje zakonodaje.

- *Poročati v rednih časovnih presledkih o ugotovitvah procesa spremljanja, zlasti glede predprocesne faze, izvrševanja sodb in kazni*

Do zdaj je edino gradivo, ki je na voljo, v zvezi s spremljanjem zakonika o kazenskem postopku. Skupina za spremljanje zakonika o kazenskem postopku delno izpolnjuje svojo obveznost poročanja. Poročilo iz marca 2007, naslovljeno „Analiza izvajanja zakonika o kazenskem postopku v zvezi z učinkovitostjo preiskovalnih postopkov“, kaže, da so pri izvajanju novega zakonika o kazenskem postopku dosežena izboljšanja, zlasti pri pospešitvi preiskovalne faze. Pripravljeno je statistično poročilo, ki zajema kazenske zadeve v letu 2006. Vseeno pa do zdaj ni bil vzpostavljen mehanizem sistematičnega rednega poročanja o ugotovitvah procesa spremljanja.

Spremljanje zakonika o civilnem postopku čaka na sprejetje zakonodaje, spremljanje zakona o upravnem postopku pa se je pravkar začelo. Zato ni mogoče poročati o rednem poročanju o ugotovitvah navedenih procesov spremljanja in napredek je omejen.

- *Spremeniti pomembne zakonike in zakonodajo, če je potrebno*

Mnenja, ki jih je izdala skupina za spremljanje zakonika o kazenskem postopku, so pomagala reševati težave in zagotovila enoten pristop v vsej državi. Kot nadaljnji ukrep so bolgarski organi ugotovili, da je potrebnih pet sprememb zakonika o kazenskem postopku: 1) okrepiti zmogljivost policije, da zagotovi učinkovitost in hitrost pri preiskovalnih postopkih, 2) podaljšati obdobje preiskave z dveh na šest mesecev, z možnostjo še nadaljnjega podaljšanja za šest mesecev; 3) omogočiti policistu, ki je preiskoval primer, da priča na sodišču; 4) omogočiti tajnim agentom, da videokonferenčno pričajo na sodišču; 5) odpraviti potrebo, da izvedenci sodelujejo pri izvajanju procesnih ukrepov pri predkazenskih postopkih.

Poleg teh petih vprašanj so bolgarski organi predlagali še eno spremembo v kazenskem postopku, in sicer dodelitev dodatnih pooblastil *preiskovalnim sodnikom (sledovateli)*, ker je bila odgovornost za preiskavo večine kazenskih dejanj prenesena na policijske preiskovalce. Razlog za to je, da so ti sodniki

izgubljen nacionalni vir, ki bi lahko bil koristno uporabljen pri preiskavah gospodarskega kriminala, mladoletnega kriminala in drugih posebnih področij. Bolgarija poudarja, da to ne bi pomenilo korak nazaj k prejšnjim ukrepom, ker bi ti sodni preiskovalci sodelovali samo v konkretnih, posebnih, jasno določenih in časovno omejenih nalogah. Uporaba pomoči nekdanjih sodnih preiskovalcev sedanjim policijskim preiskovalcem, bi lahko imela samo pozitiven učinek, zlasti pri zmanjševanju delovnih obremenitev in zagotavljanju, da se primeri obravnavajo v razumnem času, pod pogojem, da se to uporabi samo kot začasen ukrep in samo v posebnih, jasno opredeljenih primerih, da se prepreči možnost delnega nazadovanja uvedenih reform.

Bolgarija pričakuje, da bodo spremembe zakonika o kazenskem postopku del jesenskega zakonodajnega programa narodne skupščine.

V aprilu je narodna skupščina že dokončno sprejela *spremembe kazenskega zakonika*, vključno s povečanimi kaznimi za nekatere vrste hudih kaznivih dejanj, katerih cilj je okrepiti odvračilno funkcijo kazenske zakonodaje⁶.

3.2.3. *Merilo 3: Nadaljevati reformo sistema pravosodja zaradi krepitve strokovnosti, odgovornosti in učinkovitosti. Oceniti učinek te reforme in letno objaviti rezultate*

Sodni inšpektorat kot ključna nadzorna institucija integritete sodstva mora biti še ustanovljen v skladu s prihodnjim zakonom o pravosodnem sistemu. Zato se lahko poroča samo o omejenem napredku glede doseganja večje odgovornosti sodstva. Prvi koraki so bili storjeni z uporabo etičnega kodeksa in z izvajanjem disciplinskih sankcij za obtožene tožilce. Bolgarija je dosegla napredek pri postopku zaposlovanja in oceni uspešnosti sodnikov. Ta prizadevanja je treba vzdrževati in povečati. Nacionalni pravosodni institut je začel vrsto usposabljanj o novih zakonikih o postopku, z vključitvijo številnih sodnikov, sodnih uradnikov in tožilcev. Računalniško naključno dodeljevanje zadev mora postati splošna praksa.

V celoti je bilo doseženega nekaj napredka pri povečanju odgovornosti, strokovnosti in učinkovitosti sodstva v Bolgariji.

Podrobna ocena

- *Vzpostaviti pregleden in v celoti delujoč proces odločanja o disciplinskih preiskavah prihodnjega inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu*

O napredku ni mogoče poročati, ker inšpektorat v okviru zakona o sodstvu še ni bil ustanovljen. Vendar je odprava ustavne imunitete sodstva v skladu s sprejetjem 4. spremembe ustave olajšala disciplinsko ukrepanje v treh nedavnih primerih, pri katerih je generalni državni tožilec predlagal disciplinske ukrepe

⁶ Zlasti spodbujanje prostitucije bo kaznivo, in sicer z zaporno kaznijo do 5 let (prej 3 leta) in z denarno kaznijo 3 000–10 000 BGN (v primerjavi s 1 000–3 000 BGN). Kazen za tako kaznivo dejanje je, kadar ga naroči organizirana hudodelska združba, ali kadar je žrtev oseba mlajša od 18 let ali z motnjami v duševnem razvoju ali gre za nevaren povratek, 2–8 let (prej 6 let) z denarno kaznijo 5 000–15 000 BGN. Napeljevanje ali spodbujanje osebe k uporabi prepovedanih drog ali podobnih snovi z namenom dejanja prostitucije bo pod takimi pogoji kaznivo, in sicer z zaporno kaznijo 10–20 let in denarno kaznijo 100 000–300 000 BGN (prej 5–15 let in 10 000–35 000 BGN).

proti visokim državnim tožilcem. Odločitve vrhovnega sodnega sveta, da začasno odstavi dva aretirana državna tožilca, proti katerima se je začel kazenski postopek zaradi korupcije, potrjuje predloge generalnega državnega tožilca. Po pritožbah je eno zadevo obravnavalo vrhovno upravno sodišče, ki je marca 2007 potrdilo odločitev vrhovnega sodnega sveta.

- Zagotoviti popolno in sistematično uporabo etičnega kodeksa sodnikov, zlasti postopkov za pregled, preiskavo in odpustitev/pregon kršitev

Etični kodeks za bolgarske sodnike z dne 13. decembra 2003 je kratek dokument, na štirih straneh, s sedmimi členi, ki ga je pripravilo bolgarsko združenje sodnikov in odobril vrhovni sodni svet. Kršitve sodnikov in državnih tožilcev, ki povzročijo kazensko odgovornost, se predložijo generalnemu državnemu tožilcu, medtem ko sankcije za druge kršitve naloži vrhovni sodni svet. Mehanizem izvrševanja še vedno v glavnem deluje na podlagi tožb, čeprav bo z ustanovitvijo inšpektorata na voljo bistven instrument, ki bo deloval na lastno pobudo.

Od uvedbe ni bilo nobene revizije kodeksa, ki bi zagotovila, da obravnava etične probleme, ki nastanejo v praksi.

- Spremljati uporabo sistema izbirnih izpitov za zaposlovanje in oceno uspešnosti sodnikov

Bolgarsko poročilo navaja podrobnosti osmih natečajev in petih, ki so v pripravi, nekatera so nacionalna, vključno z nacionalnim natečajem za imenovanja v novo upravno sodišče. To se zdi kar lep uspeh. Od novih sodnikov je bilo kar precejšnje število zaposlenih iz vrst odvetnikov, kar kaže odprtost postopka in tudi pomembnost tega načina zaposlovanja za sodstvo. Bolgarski organi navajajo, da so prejeli samo tri pritožbe tistih, ki niso bili imenovani.

- Letno objavljati ugotovitve vrednotenja reforme pravosodja, zlasti glede obravnavanja problemov v zvezi s strokovnostjo; odgovornostjo in učinkovitostjo

Ministrstvo za pravosodje je pripravilo dokument „Poročilo o izvedbi programa za izvajanje strategije za reformo bolgarskega pravosodnega sistema v obdobju januar 2006–marec 2007” v katerem ponovno poudarja svojo odločnost izboljšati pravosodni sistem, tako da bo postal dostopen, pregleden in zmožen varovanja pravic⁷.

Ocena tega dela merila ne more biti dokončna samo na podlagi tega dokumenta. Zlasti ni mogoče potrditi ali so cilji in prednostne naloge doseženi in ali bodo izpolnjena načela (preglednost, dostopnost itd.), podrobno navedena na začetku.

⁷

Dokument vsebuje jasno izjavo o načelih – pravna država, neodvisnost sodstva, varstvo osebnih pravic in uporaba evropskih pravosodnih standardov. Dokument je potem razdeljen na osem delov (krepitev sodne pristojnosti in izboljšanje upravne dejavnosti sodstva; učinkovita vključitev Bolgarije v pravosodno sodelovanje ES; krepitev sposobnosti vrhovnega sodnega sveta za upravljanje pravosodnega sistema itd.) Vsak del ima na kratko opredeljen cilj, sledijo pa kratkoročne prednostne naloge (do konca leta 2006) in srednjeročne prednostne naloge (do konca leta 2007).

- Uvesti računalniško programsko opremo za naključno dodeljevanja zadev v službah tožilstva

Računalniško naključno dodeljevanje zadev sodnikom naj bi delovalo na vseh sodiščih v Bolgariji.

Računalniško dodeljevanje zadev v službah tožilstva se trenutno uporablja v treh uradih, vključno z glavnim uradom v Sofiji. Drugod pa je dodeljevanje zadev še ročno. Bolgarija načrtuje namestitev računalniške programske opreme do konca leta 2007, tako da se bo naključno dodeljevanje zadev v uradih tožilstva usklajeno s tistim na sodiščih.

- Okrepiti usposabljanje v zvezi s posledicami teh novih zakonov

Nacionalni pravosodni institut je od lanskega decembra izvedel program usposabljanja v zvezi z novimi zakoni.

Za novi zakonik o civilnem postopku je bilo organiziranih 19 usposabljanj za skupaj 530 sodnikov, sodnih uradnikov in drugih udeležencev iz cele države.

Za zakon o upravnem postopku je Institut organiziral 7 usposabljanj za novoimenovane in izkušene sodnike, ki delajo na upravnih sodiščih.

Nacionalni pravosodni institut je tudi vodil 10 seminarjev za usposabljanje v zvezi z novim zakonikom o kazenskem postopku za 327 sodnikov, tožilcev, preiskovalcev in „doznateljev“. Organiziral je tudi 4 seminarje za skupaj 67 udeležencev za usposabljanje voditeljev usposabljanj v zvezi z novim zakonikom o kazenskem postopku.

3.2.4. *Merilo 4: Voditi in poročati o strokovnih, nepristranskih preiskavah domnevne korupcije na visoki ravni. Poročati o notranjih inšpekcijah javnih institucij in o objavljanju premoženjskega stanja visokih uradnikov*

Več odborov narodne skupščine, sveta ministrov in vrhovnega sodnega sveta se je odgovornih za boj proti korupciji visokih uradnikov v bolgarskih javnih institucijah. Sprejet je bil izvedbeni program za boj proti korupciji. Vendar pri izvajanju programa ni jasne razdelitve odgovornosti in učinkovitega mehanizma sodelovanja. To otežuje stalno ukrepanje na vseh ravneh uprave in izvršilnih organov. Še vedno ni jasno ali so bili ukrepi za varstvo morebitnih prijaviteljev zlorab učinkovito izvedeni, zato je na tem področju potrebno več zakonodaje. Nekaj napredka je bilo doseženega pri preiskavah na preiskovalni ravni, tudi z nedavno vzpostavitev neodvisnih inšpektoratov. Sistem za preverjanje prijav premoženjskega stanja visokih javnih uradnikov je bil vzpostavljen januarja 2007. Vendar pa ni videti strogega in sistematičnega sodnega spremljanja domnevnih primerov korupcije visokih uradnikov.

V celoti je v Bolgariji napredek, dosežen pri sodnem obravnavanju primerov korupcije na visoki ravni, nezadosten.

Podrobna ocena

- *Pritegniti strokovnjake držav članic, da zagotovijo pomoč in usmerjanje pri izboljšanju kakovosti preiskav in poročanju o njih*

Stalno se izvajajo številni programi in stiki, ki vključujejo druge države članice, vključno s svetovalci projekta twinning in policijskimi uradniki za zveze, ki poročajo o izboljšanju. Prihodnost bo pokazala, ali je rezultat vsega tega izboljšanje kakovosti preiskav.

- *Racionalizirati in uskladiti institucionalno razporeditev organov, pooblaščenih za boj proti korupciji*

Protikorupcijska prizadevanja usklajuje „Svet za usklajevanje boja proti korupciji“, ki je bil ustanovljen aprila 2006. V tem svetu so predstavniki treh ključnih protikorupcijskih organov: i) Komisija za boj proti korupciji v narodni skupščini; ii) protikorupcijski odbor pri svetu ministrov; In iii) protikorupcijski odbor vrhovnega sodnega sveta. Uprava narodne skupščine organizacijsko in tehnično podpira usklajevalni svet. Sestaja se mesečno, da razpravlja o strateških in operacijskih zadevah, vključno s posebnimi primeri.

V marcu 2007 je bilo sprejeto poročilo o izvajanju programa strategije za pregledno upravljanje, preprečevanje korupcije in boj proti njej za leto 2006, skupaj s strateškim načrtom izvajanja za leto 2007. Vendar je v tej zgodnji fazi težko ugotoviti do katerega obsega je usklajevanje prispevalo k izboljšanju preiskav in točno kateri rezultati so posledica tega povečanega usklajevanja.

Glede na to, da so tri komisije v različnih vejah oblasti (izvršni, zakonodajni in sodstvu), generalni inšpektorat v svetu ministrov in inšpektorati v različnih ministrstvih ter organih kazenskega pregona, še vedno ni jasno, kdo je v končni fazi odgovoren za rezultate boja proti korupciji.

Jasno opredeljena odgovornost med institucijami pri njihovih prizadevanjih v boju proti korupciji je ključ do učinkovitega izvajanja protikorupcijskih politik. Zato je jasno, da je treba optimizirati delo različnih protikorupcijskih enot, zlasti glede načina upravljanja in odločanja.

- *Vzpostaviti upravne ureditve za varstvo prijaviteljev zlorab*

Osnutek zakona o prijaviteljih, imenovan „Zakon o varstvu delavcev in uslužbencev, ki prijavijo primere zlorabe moči in korupcije“ je bil pripravljen pod pokroviteljstvom ministrstva za državno upravo in upravno reformo v sodelovanju z britanskimi strokovnjaki. Zakon še ni bil predložen v odobritev narodni skupščini, ker nekateri visoki bolgarski organi dvomijo o dodani vrednosti zakona, glede na to, da je večina zaščitnih ukrepov, določena v zakonu že predvidena v drugih delih bolgarske zakonodaje, kakor je zakon o upravnem postopku in zakon o javnih uslužbencih.

Ni mogoče potrditi, da so sprejeti trajni in učinkoviti ukrepi za izvajanje sedanjega zakonodajnega okvira za varstvo morebitnih prijaviteljev zlorab.

- *V celoti izvajati zakonodajo v zvezi z neodvisnostjo inšpektoratov v javni upravi in zagotoviti, da postanejo bolj dejavni v svoji preiskovalni vlogi*

„Zakon o javni upravi“ določa zakonodajni okvir za vzpostavitev inšpektoratov znotraj državne uprave. Vsako ministrstvo mora vzpostaviti inšpektorat, ki bo neposredno podrejen ministru⁸. Generalni inšpektorat je vzpostavljen znotraj sveta ministrov⁹.

Poleg inšpektoratov v vsakem ministrstvu in generalnega inšpektorata sveta ministrov, je v okviru ministrstva za javno upravo tudi direktorat inšpektorata javne uprave, ki opravlja preglede in kontrolira zadeve v zvezi z izvajanjem zakonodaje o državni upravi (zaposlovanje, napredovanja, odpustitve, plačila itd. državnih uradnikov). Za usklajevanje inšpektoratov, vzpostavljenih v ministrstvih, je generalni inšpektorat izdal sklop metodoloških navodil. V redkih primerih (3–4) so inšpektorati ministrstev zaprosili generalni inšpektorat, da prevzame vlogo mediatorja v sporih med ministrstvi. V teh primerih generalni inšpektorat pošlje priporočilo zadevnemu ministru in po poročanju generalnih inšpektoratov so njihova priporočila običajno upoštevana.

V svojem poročilu je bolgarska vlada navedla informacijo o številu pregledov, ki so jih opravile različne upravne strukture in o številu začetih disciplinskih postopkov.

Vseeno pa podrobnosti o ravni in položaju uradnikov, proti katerim je bil uveden disciplinski postopek, ostajajo nejasne.

Neodvisnost inšpektoratov je določena v zakonu o upravi. Njihove funkcije so natančno določene v poslovniki zadevnih uprav. Vsi inšpektorati na ministrstvih poročajo ministru in so glede svojega proračuna odvisni od ministrstva. Kontrolo organov izvršne oblasti (ministrov, izvršnih direktorjev izvajalskih agencij, predsednikov državnih agencij in komisij itd.) izvaja glavni direktorat inšpektorata, ki je neposredno podrejen ministrskemu predsedniku Republike Bolgarije.

- Poročati o izvajanju ukrepov, sprejetih za preprečitev in boj proti vplivanju na preiskave in preiskovalne subjekte, zlasti v primerihčasne prekinitve/opustitve/začetka kazenskega pregona proti organom pregona, osumljenim korupcije

Bolgarski organi zatrjujejo, da so bili na ministrstvih sprejeti številni preventivni in kontrolni ukrepi. Vseeno je treba dejanski učinek različnih ukrepov še preveriti, ker so bili sprejeti številni upravni ukrepi, podatkov o začetih in končanih kazenskih postopkih pa ni bilo mogoče preveriti. Zagotovljene

⁸ Inšpektorati so pooblašeni za: i) analizo učinkovitosti dejavnosti državne uprave; ii) preučitev upoštevanja notranjih predpisov o notranji organizaciji; iii) sprožitev disciplinskih postopkov v primeru kršitev uradnih dolžnosti in kodeksa ravnanja za uslužbence državne uprave; iv) za izvajanje preveritve prijav, zahtev in pritožb zaradi nezakonitih ali nepravilnih ukrepov ali neukrepov javnih uslužbencev; v) opravljanje drugih funkcij upravne kontrole.

⁹ Generalni inšpektorat poroča neposredno ministrskemu predsedniku in je pooblaščen za: i) usklajevanje in podporo dejavnosti inšpektoratov; ii) metodološke usmeritve, ki jih predlaga inšpektoratom; iii) preučitev prijav navzkrižja interesov in drugih kršitev uradnih dolžnosti; iv) preučitev prijav korupcije v izvršni veji oblasti in javnih službah; v) opravljanje drugih funkcij, kakor določi svet ministrov v svojih odredbah ali dodeli ministrski predsednik.

informacije tudi ne pokažejo jasno, koliko od teh primerov je bilo vplivanje na preiskave korupcije in kako so bili taki primeri obravnavani.

- Zagotoviti vzpostavitev zanesljivega mehanizma za preverjanje prijav premoženjskega stanja in tudi učinkovitih sankcij za napačne ali nepravilne prijave

Od januarja 2007, po spremembah zakona o objavljanju premoženja oseb na visokih položajih iz septembra 2006, morajo visoki uradniki predložiti prijavo premoženjskega stanja do 30. aprila vsako leto, z dodatnim rokom enega meseca za popravke morebitnih napak.

Prijave se uskladijo s podatki iz registrov drugih organov, kakor so ministrstvo za finance, za promet, kmetijstvo in gozdarstvo, razvoj regij. Državni urad za revizijo je odgovoren za uskladitev prijav premoženjskega stanja, preverjanja po registrih in nalaganje denarne kazni za kršitve. Uskladitveni pregledi morajo biti končani do 31. oktobra vsako leto. O vsaki nepravilni prijavi je treba poročati državni agenciji za javne prihodke, da opravi inšpekcijo. Če je ugotovljena možna kazenska dejavnost, se opravi posvet z generalnim državnim tožilcem. Prijave in vsi nadaljnji ukrepi so objavljeni na spletni strani državnega urada za revizijo.

Ta mehanizem dopolnjuje vse preprečitvene in odvračilne elemente nacionalne protikorupcijske strategije in omogočajo, da javnost lahko primerja prijave z načini življenja. Vendar učinka mehanizma ni mogoče meriti dokler a) vse prijave niso predložene in b) vse prijave niso pregledane in sprejeti potrebni ukrepi¹⁰.

3.2.5. *Merilo 5: Sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečitev korupcije in boj proti njej, zlasti na mejah in znotraj lokalne uprave*

Bolgarija je uspešno povečala svoja prizadevanja za zaježitev korupcije na nekaterih mejnih prehodih s povečanim številom preventivnih pregledov in sankcij. Vzpostavitev elektronskega sistema plačevanja in sistema naključne izmenjave na nekaterih mejnih prehodih so prispevale k zmanjšanju možnosti za korupcijo in povečanju prihodkov. Ta dobra praksa bi se morala uvesti na vseh mejnih postajah. Posebno usposabljanje in ukrepi za ozaveščanje glede korupcije,

¹⁰

Do sedaj je 106 od vseh 359 prijavljenih političnih strank in njihovih članov predložilo finančna poročila državnemu uradu za revizijo. Stranke, ki niso predložile finančnega poročila (253), so izgubile pravico do državnega financiranja in ne morejo sodelovati na nacionalnih in lokalnih volitvah.

Državni urad za revizijo je 20. aprila na svoji spletni objavil seznam oseb, ki niso predložile svoje začetne prijave o premoženjskem stanju ob nastopu službe, in tudi seznam oseb, ki niso predložile prijave o premoženjskem stanju po odpovedi službe, kakor je določeno v skladu s pravnimi predpisi. 816 prijav ob prevzemu službe je bilo predloženih v pravno določenih rokih. 8 prijav ob prevzemu službe ni bilo predloženih pravočasno (prijave članov upravnih in nadzornih organov političnih strank) in tudi 2 končni prijavi (ob odpovedi službe) preiskovalcev.

Upravni kazenski postopek je bil sprožen proti osebam, ki niso predložile svojih prijav v pravno predpisanih rokih. Predsednik državnega urada za revizijo je seznam oseb, ki niso predložile svojih prijav v določenih rokih, poslal izvršnemu direktorju nacionalnega urada za javne prihodke, da sprejme ukrepe v skladu z zakonom o davčnem postopku in zavarovanju.

Rok za predložitev letnih prijav o premoženjskem stanju oseb, ki so na visokih položajih, se je iztekel 30. aprila. Na dan 15. maja je državni urad za revizijo pregledal 5 515 prijav in obvestil. Končno število pregledanih letnih prijav in obvestil bo predloženo, ko bo rok za spremembe v predloženih prijavah, potekel.

namenjeni lokalni upravi, skupaj s povečano upravno preglednostjo in poenostavitvijo, so začeli kazati rezultate. Vendar ni nobenih podatkov o pregonu primerov korupcije na ravni lokalne uprave. Finančne preiskave državnega urada za revizijo so se začele, vendar preiskave na lastno pobudo neupravičenega bogatenja še niso postale splošna praksa.

V celoti je bil bistven napredek dosežen pri preprečevanju korupcije in boju proti njej na mejah in v lokalni upravi.

Podrobna ocena

- Izvajati disciplinske kazni in politiko nične strpnosti, zlasti v veterinarski službi, carinski upravi, upravi za ceste in drugih zadevnih službah

Bolgarski organi so povečali prizadevanja za uvedbo kontrole in uporabo sankcij v pomembnih službah, stalno zmanjševanje dejanj korupcije med mejnimi policijskimi uradniki, opaženo v letu 2006, pa se je nadaljevalo. Ambiciozna prizadevanja ministrstva za državno upravo in upravno reformo, regionalnih in lokalnih organov so glede tega izjemna. Poleg inšpekcij inšpektorata generalni direktorat mejne policije izvaja načelo rotacije. Enako velja za mejne veterinarske inšpektorje, carinsko agencijo in za nacionalno agencijo za javne prihodke. Nenapovedane inšpekcije se izvajajo hkrati z inšpekcijami, ki se izvajajo na podlagi podatkov mejnih kontrolnih točk¹¹; na delovnih mestih so postavljene video kamere, letaki v angleščini in bolgarščini se razdeljujejo osebam, ki vstopajo v državo; po potrebi so zagotovljene informacije o cenah preventivne dezinfekcije motornih vozil na mejnih točkah, ki so odgovorne za veterinarski inšpekcijski nadzor; organizirana so sistematična usposabljanja za novozaposleno osebje in višje javne uslužbenke in tudi psihološke raziskave za oceno tveganja korupcije, vsi ugotovljeni primeri pa so objavljeni zaradi preprečevanja v prihodnosti.

Medtem ko Bolgarija poroča, da so bili uporabljeni disciplinski ukrepi¹², njihovega učinka ni mogoče meriti, ker do zdaj bolgarski organi niso zagotovili podatkov o položajih in dolžini delovne dobe vpletenih uradnikov. Poleg tega je bil kazenski postopek sprožen samo v nekaterih primerih in v nobeni pomembni službi ni bila izrečena nobena obtožba za kazniva dejanja korupcije.

- Vzpostaviti elektronski plačilni sistem in sistem naključne izmenjave osebja za uradnike, zaposlene na mejah

V juliju 2006 je Bolgarija uvedla elektronski plačilni sistem, kot pilotni projekt, na mejni kontrolni točki Lesovo, da se zmanjša gotovinska plačila in

¹¹ Statistični podatki o sumu korupcije javnih uradnikov in nadaljnje preiskave organov, zagotovljeni strokovnjaku, ki ga je Evropska komisija začasno poslala na mejno kontrolno točko Kapitan Andreevo, kažejo na izboljšanje kakovosti preiskav.

¹² Bolgarski organi so sprejeli poročilo o izvajanju strategije za pregledno vodenje in za preprečevanje in prepoznavanje korupcije za leto 2006, v katerem je navedeno, da je bilo od 121 ukrepov, navedenih v akcijskem načrtu za leto 2006, 94 izvedenih, 27 pa jih je še v postopku izvajanja in se pričakuje, da bodo izvedeni do sredine leta 2007. Ni še točno znano, kateri ukrepi so bili izvedeni in kateri ne. Bolgarsko poročilo tudi navaja, da je odobren načrt za izvajanje strategije za leto 2007. Vendar do zdaj ni bil uradno predložen noben tak dokument.

tveganja korupcije. Ta elektronski plačilni sistem se je razširil na vse mejne kontrolne točke na zunanjih mejah EU. Za doseg trajnih učinkov, bi bilo treba pozitivne rezultate elektronskega plačilnega sistema na mejnem prehodu Lesovo, na splošno uvesti na vseh cestnih mejnih prehodih.

Sistem naključnih dodelitev izmenjav deluje za mejne straže. Programska oprema za določanje izmenjav uradnikov mejne policije je tudi na voljo na nekaterih kontrolnih točkah za prehod meje. To je treba razširiti na vse kontrolne točke za prehod meje.

- *V rednih časovnih presledkih izvajati revizije in preglede, objavljati ugotovitve in zagotoviti nadaljnje ukrepanje v zvezi s tem*

Državni urad za revizijo (NAO), ki mu pomagajo regionalni in lokalni uradi za revizijo (6 območnih podružnic in 28 uradov po vsej Bolgariji) opravlja finančno kontrolo vseh oseb javnega prava, vključno z lokalnimi upravami in pregleda vsak javni razpis, vključno z nadaljnjim nadzorom. Rezultati so redno objavljeni na medmrežju.

Bolgarija poroča, da je od januarja 2007 v izvajanju 6 revizij, 8 revizij pa bo končanih do decembra 2007.

- *Poročati o preiskavah neupravičenega bogatenja*

Trenutno preiskav neupravičenega bogatenja ni mogoče sprožiti, razen kadar so povezane s kaznivim dejanjem ali resnim „signalom“. V ta namen ni dovoljen pregled bančnih računov ali davčnih prijav brez povezave s kaznivim dejanjem. Preiskav neupravičenega bogatenja ni in jih bolgarski organi niso zabeležili niti ne poročajo o njih.

- 3.2.6. *Merilo 6: Izvajati strategijo za boj proti organiziranemu kriminalu, z osredotočanjem na huda kazniva dejanja, pranje denarja in tudi sistematično zaplenbo sredstev storilcem kaznivih dejanj. Poročati o novih preiskavah in tistih, ki tečejo, obtožnicah in obsodbah na teh področjih*

Bolgarija izvaja posodobljen akcijski načrt za boj proti organiziranemu kriminalu, ki se osredotoča na sodno izvrševanje in tudi sankcije pred sodno obravnavo ter preventivne ukrepe. Pravosodno sodelovanje z drugimi državami članicami na tem področju je zelo široko. Bolgarija je vključena v številne projekte tehnične pomoči, ki zajemajo različne vidike organiziranega kriminala in huda kazniva dejanja. Vendar ocena učinka strategije ne da pravega rezultata, ker ni metodologije merjenja niti zanesljivih statistik. Podatki, ki bi omogočili oceno sodne obravnave zadev, so pomanjkljivi ali neustrezni. Poleg tega je zakoniti pregon domnevnih umorov po naročilu še vedno nezadosten. Pomisleki so še vedno tudi v zvezi z usposobljenostjo institucij, da bi lahko zagotovile zaseg ali zaplenbo sredstev storilcev kaznivih dejanj.

V celoti je napredek pri boju proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu še vedno nezadosten.

Podrobna ocena

Informacije, ki jih zagotavljajo bolgarski organi o boju proti organiziranemu kriminalu, so še vedno nenatančne, čeprav se njihov obseg veča.

Sprejeti so bili pravni instrumenti za izvajanje strategije boja proti organiziranemu kriminalu: Svet ministrov je januarja 2007 sprejel in posodobil akcijski načrt za boj proti organiziranemu kriminalu, vendar ni bistvene informacije o tem, kako se ti uporabljajo.

- Pritegniti izvedence držav članic, da zagotovijo usmerjanje in pomoč pri izboljšanju kakovosti preiskav in poročanju o njih

Opravljenе so bile uspešne skupne operacije na področju organiziranega kriminala in zlasti pri odpravljanju z drogami povezanega kriminala. Bolgarija poroča, da je bilo od septembra 2006 opravljenih 15 skupnih operacij s policijo Španije, Nizozemske, Francije, Romunije, Portugalske in Turčije. Bolgarski organi poročajo, da so bile razkrite tri organizirane hudodelske združbe, odgovorne za trgovino z ženskami z namenom spolne izkoriščanja. Bolgarski sodni organi so objavili, da so bile tri osebe zadržane v skladu z evropskim nalogom za prijetje.

Bolgarski organi pregona delajo skupaj s strokovnjaki iz drugih držav članic za boj proti različnim vidikom hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala. Izvajajo se skupni projekti z državami članicami in tudi 9 projektov twinning PHARE. Nekdanji nizozemski generalni državni tožilec dela kot svetovalec v uradu bolgarskega generalnega državnega tožilca. V aprilu 2007 je francoski svetovalec začel delati na ministrstvu za notranje zadeve zaradi okrepitve usposobljenosti generalnega policijskega direktorata in izboljšanja dejavnosti na področju boja proti organiziranemu kriminalu.

Jasni rezultati so bili doseženi tudi v boju proti kaznivim dejanjem, povezanim z zlorabo sredstev EU. Preiskave so v teku.

- Predložiti akcijski načrt za izvajanje strategije boja proti organiziranemu kriminalu in jo izvajati s poročili v rednih časovnih presledkih

Izjava se posodobljeni akcijski načrt za boj proti organiziranemu kriminalu, ki zajema obdobje do konca leta 2007. Njegovi glavni cilji so: a) ciljno usmerjeni kazenski postopki proti vodjem organiziranih hudodelskih združb; b) krepitev dejavnega pristopa pri odpravljanju organiziranega kriminala; c) zmanjšanje ekonomskih virov organiziranih hudodelskih združb; d) zaseg sredstev storilcev kaznivih dejanj.

Bolgarski organi se sklicujejo na pomembne dosežke pri izvajanju akcijskega načrta. Vseeno pa je ocenjevanje takih dosežkov še vedno težko, ker ni rednih poročil o rezultatih posameznih izvajanj akcijskega načrta.

- V celoti izvajati ustrezno zakonodajo o zaplembi sredstev storilcev kaznivih dejanj

Komisija za opredelitev sredstev storilcev kaznivih dejanj, ustanovljena na podlagi zakona o zasegu sredstev storilcev kaznivih dejanj, je šele nedavno dobila možnost, ki še ni bila uporabljena v praksi, da uvede ukrepe za omejitev uporabe

in zaplembo sredstev storilcev kaznivih dejanj, potem ko ji preiskovalci zadevo predložijo v obravnavo. Komisija lahko ugotovi sredstva storilcev kaznivih dejanj, uvede ukrepe za zamrznitev sredstev ali sproži sodni postopek.

Komisija do zdaj nima stalnih prostorov in ima še 114 prostih delovnih mest od skupno 294 delovnih mest.

Več zadev je bilo posredovanih sodišču, da se sproži sodni postopek. Lastnina in denar, ki sta predmet preiskave, sta za čas preiskave zamrznjena, vendar do zdaj še ni bila izvršena nobena dokončna zaplemba, ker je treba najprej končati sodne postopke, kar pa ni mogoče pričakovati pred 2 ali 3 leti po sprožitvi postopkov

- Redno poročati o novih in tekočih preiskavah, obtožnicah in obsodbah ter izvajati notranje revizije

V Bolgariji se beleži vztrajna težnja k stalnemu zmanjševanju kaznivih dejanj proti osebam. Vseeno statistični podatki, ki jih zagotavljajo bolgarski organi, ne opredelijo jasno vrste storjenih kaznivih dejanj, na primer v povezavi z umori predloženi statistični podatki pomešajo družinske umore z umori, povezanimi s splošnim kriminalom in/ali povezanimi z organiziranim kriminalom, zlasti umore po naročilu. Informacij o poteku preiskav primerov organiziranega kriminala ni. Za pravilno oceno so potrebne natančne opredelitve.

„Umori po naročilu” so še vedno velika skrb in zlasti zadnji umori lokalnih politikov, ki so se zgodili od januarja. Do sedaj ni bilo nobenega kazenskega pregona ali obsodbe.

Nedavni škandali, v katere so bili vpleteni visoki uradniki izvršne in sodne veje oblasti v Bolgariji, bodo pomenili ključni preizkus učinkovitosti mehanizmov, vzpostavljenih za preiskovanje in učinkovito kaznovanje kaznivih dejanj korupcije in organiziranega kriminala. Nedavni odstop ministra zaradi preiskave v zvezi z domnevno korupcijo bi se lahko štel za ugoden znak.

Resnično otipljivo merilo uspeha je še vedno število uspešno opravljenih preiskav in obsodb.

- Objaviti ugotovitve teh revizij

Do sedaj ni vzpostavljen noben mehanizem poročanja.

- Izvajati novo zakonodajo za boj proti pranju denarja

Bolgarski kazenski zakonik je bil v letu 2006 spremenjen, zaradi pojasnitve, da lahko kazniva dejanja, storjena v tujini pomenijo pomembno temeljno kaznivo dejanje za pranje denarja v Bolgariji in da prejšnja obsodba za temeljno kaznivo dejanje ni zahtevana za pregon pranja denarja. Poleg tega je generalni državni tožilec dobil pravico, da lahko od bank zahteva informacije, ne da bi za to moral pridobiti sodni nalog, za primere pranja denarja in organiziranega kriminala. V pripravi so še drugi ukrepi za nadaljnje izboljšanje boja proti pranju denarja. Ti ukrepi bodo lahko nadalje okrepili učinkovitost izvrševanja. Bolgarski organi

poročajo o nekaterih izboljšanjih na tem področju, zlasti navajajo, da je urad tožilca vrhovnega kasacijskega sodišča končala delo v zvezi s 54 preiskovalnimi postopki, povezanimi z organiziranim kriminalom in pranjem denarja. Predloženih je bilo nadaljnjih 37 obtožnic, izrečenih je bilo 5 obsodb za pranje denarja in opravljenih 81 davčnih revizij proti organiziranim hudodelskim združbam in tudi fizičnim in pravnim osebam, ki so z njimi povezane. Vendar je še prezgodaj za konkretno oceno teh izboljšav. Najprej jih je treba potrditi. Poleg tega so potrebni še dodatni ukrepi ali pa so v pripravi¹³.

4. NADALJNJE UKREPANJE V OKVIRU MEHANIZMA ZA SODELOVANJE IN PREVERJANJE

Glede reforme pravosodja in boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu bi morala Bolgarija nadaljevati svoja prizadevanja za izpolnjevanje meril in zlasti,

- razširiti sistem za spremljanje in vanj vključiti nov zakon o pravosodnem sistemu in procesne zakonike po sprejetju in izvajanju zakona o sodiščih in zakonika o civilnem postopku ter redno poročati o rezultatih tega spremljanja;
- zagotavljati, da bodo inšpektorati znotraj vrhovnega sodnega sveta delovali pravilno; izvajati pilotske dejavnosti vključevanja računalniškega naključnega dodeljevanja zadev in še nadalje ocenjevati dejavnosti in usposabljanje sodnikov in tožilcev na področju etičnega ravnanja;
- predložiti rezultate, dosežene v protikorupcijskem okviru. Bolgarija bi morala izkoristiti napredek, dosežen pri preiskavah in okrepiti svoja prizadevanja za večjo ozaveščenost med sodniki glede pomembnosti pravnomočnosti in odvratilne pristojnosti v primerih korupcije visokih uradnikov. To vključuje tudi primere, v katerih so obtožene tudi vplivne in znane osebe;
- zagotoviti neodvisne analize, prepričljivo metodologijo ter zanesljivo in ciljno usmerjeno statistiko za oceno, ali so preiskave primerov korupcije na visoki ravni, uličnih umorov in tudi organiziranega kriminala pravilne in so izrečene odvratilne sodbe. Pri preventivnih ukrepih in ukrepih kazenskega pregona ne bi smelo biti nobenega popuščanja. Poleg tega je treba napredek spremljati in o njem poročati na celovit in prepričljiv način;
- okrepiti prizadevanja in politično zavezanost za izvajanje akcijskega načrta za boj proti organiziranemu kriminalu in poročati o opravljenih dejavnostih na pregleden način. Bolgarija bi morala še nadalje okrepiti svoje mednarodno sodelovanje na tem področju;
- za dosego vsega tega bi bilo treba okrepiti usposobljenost sodstva na vseh ravneh, vključno s strokovnostjo, neodvisnostjo, sredstvi in pooblastili.

¹³

Predvsem je svet ministrov 30. novembra 2006 odobril osnutek spremembe zakona o ukrepih proti pranju denarja. Osnutek zahteva od vseh bank in družb, ponudnic negotovinskih storitev, da zagotovijo dodatne informacije o operacijah in transakcijah, kadar gre za sum pranja denarja. Namen predlaganih sprememb je uskladiti regulativni okvir z zakonom o kreditnih institucijah, ki je začel veljati 1. januarja 2007. O spremembah narodna skupščina še razpravlja. Bolgarski organi pripravljajo prenos tretje direktive EU proti pranju denarja.

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje se bo še naprej uporabljal za spremljanje napredka Bolgarije. Za olajšanje sodelovanja in preverjanja, bi bilo koristno, da bolgarski organi do oktobra 2007 pripravili akcijski načrt z mejniki, ki bi kazali, kako Bolgarija namerava izpolniti merila. Načrt mora temeljiti na skladni strategiji boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji ter na verodostojnem načrtu za okrepitev strokovnosti, neodvisnosti, pooblastil in sredstev za pravosodje. Izboljšana in bolj natančna statistika ter informacijski sistemi o primerih korupcije in organiziranega kriminala in tudi nadaljnje ukrepanje sodstva na tem področju bi prav tako olajšali prizadevanja v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Pomembno je, da bolgarski organi spodbujajo odprt dialog z Bolgari z večanjem preglednosti pri reformah, sprejetih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

4.1. Pomoč

Zagotovljena bo pomoč Bolgariji v njenih prizadevanjih za reformo pravosodja in v boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji. To bo vključilo osredotočanje in ciljno usmerjanje sedanjih sredstev ES v okviru različnih programov, ki so na voljo Bolgariji za pomoč pri vzpostavljanju institucij in programih usposabljanja v zvezi z reformo pravosodja in bojem proti organiziranemu kriminalu.

Evropska komisija poziva druge države članice, da okrepijo svojo pomoč in dragoceno praktično podporo Bolgariji s sodelovanjem z bolgarskimi organi v skupnih preiskovalnih skupinah za korupcijo in organizirani kriminal, z izmenjavo informacij med finančnimi obveščevalnimi enotami in metodologij, s pošiljanjem izvedencev in svetovalcev v ključna ministrstva in organe (kot so prihodnji inšpektorati v skladu z zakonom o sodiščih ali vrhovni sodni svet) in z zagotavljanjem usposabljanj na visoki ravni za bolgarske policiste, carinske uradnike in tožilce na njihovih nacionalnih policijskih in carinskih akademijah, šolah za sodnike ali nacionalnih pravosodnih inštitutih in drugih centrih odličnosti, namenjenih javnim službam.

Temeljni pomen načela pravne države za EU pomeni, da morajo vsi akterji – Komisija, Bolgarija in druge države članice – sodelovati, da zagotovijo, da Bolgarija dejansko reformira svoje pravosodje in se bori proti kriminalu in korupciji na vseh ravneh. Do oktobra 2007 bo Komisija preučila pomoč držav članic, da bo opredelila vrzeli in zagotovila Bolgariji celovito pomoč.

5. Sklep

V prvih šestih mesecih po pristopu je Bolgarija nadaljevala z napredkom pri odpravljanju pomanjkljivosti, ki bi lahko preprečile učinkovito uporabo zakonodaje EU, politik in programov. Vendar ni bilo dovolj časa, da bi se pokazali prepričljivi rezultati na ključnih področjih. Potrebna bo stalna pozornost na vseh področjih, za katera veljajo spremljevalni ukrepi. Zlasti je treba okrepiti prizadevanja pri nadaljevanju reforme pravosodja in boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Glede na analizo v tem poročilu Komisija ne ocenjuje, da bi bilo v tej fazi utemeljeno sklicevati se na zaščitne ukrepe iz Pristopne pogodbe.

Komisija bo nadaljevala delo v tesnem partnerstvu z Bolgarijo, da bo podprla njena prizadevanja za izpolnjevanje meril, določenih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Odločba o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje, določa, da Komisija poroča vsakih šest mesecev. Komisija bo to poročilo posodobila na začetku leta 2008. Naslednje podrobno poročilo o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje bo pripravila v sredini leta 2008. Za zagotovitev prispevka za navedeno poročilo bo Bolgarija poročala Komisiji o nadaljnjem napredku, doseženem do 31. marca 2008.

PRILOGA

Trenutno stanje zaščitnih ukrepov in prehodnih ureditev, ki veljajo za Bolgarijo

Gospodarska zaščitna klavzula

Se ne uporablja

Zaščitna klavzula za notranji trg

Se ne uporablja

Zaščitna klavzula za pravosodje in notranje zadeve

Se ne uporablja

Kmetijski skladi

a) Zaščitni ukrepi

Se ne uporabljajo

b) Prehodne določbe

Uredba Komisije št. 1423/2006/ES z dne 26. septembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za primerne ukrepe na področju kmetijskih izdatkov v zvezi z Bolgarijo in Romunijo

Varnost hrane

a) Zaščitni ukrepi

Se ne uporablja

b) Prehodne določbe

Odločba Komisije št. 2006/800/ES z dne 23. novembra 2006 o odobritvi načrtov za izkoreninjenje prašičje kuge pri divjih prašičih in cepljenje teh prašičev v nujnih primerih proti tej bolezni v Bolgariji

Odločba Komisije št. 2006/805/ES z dne 24. novembra 2006 glede nadzornih ukrepov za zdravje živali v zvezi s klasično prašičjo kugo v nekaterih državah članicah (nazadnje spremenjena z Odločbo Komisije št. 2007/152/EC z dne 6. marca 2007)

Odločba komisije št. 2007/16/ES z dne 22. decembra 2006 o prehodnih ukrepih za trgovino znotraj Skupnosti s semenom, jajčnimi celicami in zarodki govedi, prašičev, ovc, koz in konj, ki izvirajo iz Bolgarije in Romunije

Odločba Komisije št. 2007/26/ES z dne 22. decembra 2006 o spremembi Dodatka k Prilogi VI k Aktu o pristopu Bolgarije in Romunije v zvezi z nekaterimi obrati za predelavo mleka v Bolgariji

Odločba Komisije št. 2007/29/ES z dne 22. decembra 2006 o določitvi prehodnih ukrepov za nekatere proizvode živalskega izvora, zajete z Uredbo (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, ki so bili vneseni v Bolgarijo in Romunijo iz tretjih držav pred 1. januarjem 2007

Odločba Komisije št. 2007/30/ES z dne 22. decembra 2006 o določitvi prehodnih ukrepov za trženje nekaterih proizvodov živalskega izvora, pridobljenih v Bolgariji in Romuniji (spremenjena z Odločbo Komisije št. 2007/264/ES z dne 25. aprila 2007)

Odločba Komisije št. 2007/31/ES z dne 22. decembra 2006 o določitvi prehodnih ukrepov glede odpreme nekaterih proizvodov iz sektorjev mesa in mleka, zajetih v Uredbi (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, iz Bolgarije v druge države članice (nazadnje spremenjena z Odločbo Komisije št. 2007/398/ES z dne 11. junija 2007)

Varnost v letalstvu

Zaščitni ukrepi

Uredba Komisije (ES) št. 1962/2006 z dne 21. decembra 2006 pri uporabi člena 37 Akta o pristopu Bolgarije k Evropski uniji

Poleg tega je Bolgarija sama 21. februarja 2007 uvedla omejitve za 5 prevoznikov tovora, da bi preprečila njihov vpis na seznam prepovedanih prevoznikov, in z odvzemom spričevala o plovnosti 160 letalom, ki niso ustrezala predpisom ES.