



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.1.2014
COM(2014) 36 final

POROČILO KOMISIJE

EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku Bolgarije v mehanizmu sodelovanja in preverjanja

{SWD(2014) 36 final}

1. UVOD

Komisija je leta 2012, v petem letu izvajanja mehanizma sodelovanja in preverjanja (v nadaljnjem besedilu: MSP), sklenila, da pripravi oceno za daljše obdobje in tako poda temeljitejšo sliko napredka. Ta ocena je bila objavljena julija 2012.¹ Pokazala je, da je bil v prilagajanju osnovnega zakonodajnega in institucionalnega okvira dosežen znaten napredek, da pa hkrati ostaja nekaj večjih vrzeli in da je treba učinkoviteje in dosledneje izvajati reforme. Odprtih je ostajalo še nekaj večjih vprašanj. V tem okviru je bilo sklenjeno, da se do naslednjega poročila počaka daljši čas (18 mesecev), da se pokažejo rezultati reform, ki jih je Bolgarija že začela izvajati, in da bi bilo do naslednjega ocenjevanja dovolj časa za oceno stopnje vzdržnosti. Poročilo iz leta 2012, njegovo metodologijo in njegove sklepe je v svojih sklepih podprl tudi Svet ministrov.²

V tem poročilu je ocenjen napredek, ki ga je Bolgarija dosegla na temeljnih področjih MSP, in sicer na področjih reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. To so namreč osrednja vprašanja modernizacije bolgarske družbe: za uspešnost reforme je potreben stalen in skladen pristop na podlagi širokega konsenza v bolgarski družbi. Dejstvo, da so se v obdobju, zajetem v tem poročilu, zvrstile tri različne vlade, ni pripomoglo k doseganju konsenza, a hkrati je bilo iz dogodkov razvidno, da si širša javnost želi reform.

Komisija verjame, da proces spremljanja v okviru MSP, priložnosti, ki jih ponujajo sredstva EU, ter konstruktivna angažiranost Komisije in mnogih držav članic Bolgariji še naprej zagotavljajo dragoceno pomoč. Naslednje uradno poročilo bo pripravljeno čez približno leto dni.

2. STANJE REFORMNEGA PROCESA V BOLGARIJI

2.1 *Reforma pravosodja*

Neodvisnost, integriteta in odgovornost

Javnost nima velikega zaupanja v bolgarsko sodstvo.³ Poročila MSP so opozorila na načine, kako bi bilo mogoče s profesionalnim pristopom k upravljanju sistema ter ščitenjem imenovanja sodnikov in sodnih odločb pred političnim vplivom okrepiti zaupanje javnosti.⁴

Od julija 2012 je bilo storjenih nekaj pomembnih korakov. Postopki imenovanj višjih sodnikov so postali bolj javni in več npora je bilo vloženega v reševanje nekaterih vprašanj upravljanja v sodstvu, na primer neenakomerne porazdelitve delovne obremenitve. Priznано je bilo, da je treba ukrepati glede nekaj resnih vprašanj, na primer glede potrebe po zaščiti sistema za dodeljevanje primerov pred manipulacijo. V drugi polovici leta 2013 ni bilo neposrednih napadov izvršilne veje na sodno vejo oblasti.⁵ Kljub temu pa okoliščine še naprej vzbujajo zaskrbljenost glede neodvisnosti sodstva v Bolgariji, kot je bilo poudarjeno tudi v prejšnjih poročilih.

Julija 2012 je Komisija izrazila trdno upanje, da bo prihodnje upravljanje vrhovnega sodnega sveta (v nadaljnjem besedilu: VSS) tej instituciji omogočilo, da bo postala ključno gonilo napredka v reformi pravosodja. Z reformami v letu 2012 so bili uvedeni bolj javni volilni postopki za VSS. Vendar volitve v VSS jeseni 2012 niso prepričale, da je bil postopek odprt

¹ COM(2012) 411 final.

² 24. september 2012.

³ Glej zadnje podatke Svetovnega gospodarskega foruma: <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014>.

⁴ Na primer COM(2012) 411, str. 6–8.

⁵ Praksa imenovanja policijskih operacij po sodnikih, ki jim ni uspelo naložiti ukrepov pridržanja, je na primer odpravljena.

in da so se osredotočale na v katerem bi imeli osrednjo vlogo poklicno zaslužnost in integriteto. Volilni postopki za parlamentarno določeno kvoto so bili sicer bolj odprti kot v preteklosti,⁶ vendar je bilo pri njih zaznati občuten vpliv političnih strank. Volitve sodne kvote je prizadela odločitev, da se sodnikom ne dovoli neposrednega voljenja.⁷ Tako je namreč pridobilo velik vpliv obstoječe vodstvo sodišč, s čimer so bile okrnjene možnosti za nov začetek.

VSS je zdaj svoje prednostne naloge opredelil jasneje kot v preteklosti. Prizadeva si tudi biti dostopnejši ter zato intenzivneje vzpostavlja stike, ustanovil pa je tudi državljanski svet, preko katerega pridobiva nasvete od civilne družbe, vključno s ključnimi nevladnimi in poklicnimi organizacijami. Energična civilna družba na tem področju je bila v poročilu iz julija 2012 prepoznana kot pomemben korak v napredku Bolgarije.⁸ Vendar ostaja njen resnični vpliv na politiko nejasen, jasnejši postopek posvetovanja z državljskim svetom in razlaga, kdaj njegova priporočila niso upoštevana, pa bi okrepila učinkovitost državljanskega sveta. Na splošno bi si moral VSS še naprej prizadevati za večjo preglednost delovanja.

VPS je sprejel nekaj ukrepov za reformo upravljanja. Glede delovne obremenitve in prerazporeditve virov se zdi, da se nekoliko razvija praktičen pristop. Na drugih področjih, kot so na primer nepristransko ocenjevanje in postopki napredovanja ali uvajanje večje doslednosti v disciplinskih postopkih, pa so bili doslej doseženi pičli konkretni rezultati.⁹ Od odbora za etična vprašanja bi bilo mogoče pričakovati najvišji zgled integritete, a VSS integritete ni uvrstil med svoje najpomembnejše prednostne naloge.¹⁰ Zato s težavo zavrača stalne obtožbe o sprejemanju odločitev pod vplivom politike.

Zato VSS danes na splošno ne uživa ugleda avtonomnega in neodvisnega organa, ki bi lahko učinkovito branil neodvisnost sodstva pred izvršno in parlamentarno vejo oblasti. Kaže, da breme obrambe neodvisnosti sodstva ali preverjanja, ali se politično občutljive zadeve obravnavajo nepristransko,¹¹ pogosto pade na ramena civilne družbe. VSS bi moral to prepoznati kot eno svojih najpomembnejših prednostnih nalog in uvesti pregledne postopke za dosledno obravnavo vprašanj, ki se pojavijo. To kaže tudi na potrebo po doslednejši politiki do medijev.

Imenovanja so eno najpomembnejših področij, ki vplivajo na javno mnenje o organih pregona in sodstvu. Tako mediji kot politika so bili na imenovanja zelo pozorni. Več imenovanj na visoke položaje v preteklem letu je le še okrepilo zaskrbljenost, da se o pomembnih javnih imenovanjih odloča nepregledno in pod vplivom močnih gospodarskih in političnih interesnih skupin. Konkretna primera se nanašata na spodleteli imenovanji v ustavno sodišče in državno agencijo za nacionalno varnost (v nadaljnjem besedilu: DANV).¹² V obeh primerih sta se morala kandidata naposled umakniti, a primera sta vzbudila zaskrbljenost glede delovanja sistema. To sta bila le najznačilnejša primera. Rezultati drugih primerov so naleteli na manj nasprotovanja, a postopek je kljub temu ustvaril vtis, da nepregledno odločanje prevladuje nad uradnimi postopki kljub napredku v preglednosti.¹³

Taki primeri kažejo, da uradna pravila ne zadoščajo vedno, čeprav so pregledni postopki pomembni za pravilno delovanje javnih institucij. Da bi Bolgarija okrepila zaupanje v svoje institucije, mora prikazati prepričljiv napredek v tem, da odločanje o imenovanjih, tudi na

⁶ Tehnično poročilo, str. 2.

⁷ COM(2012) 411 final, sklic.

⁸ COM(2012) 411 final, str. 6.

⁹ Tehnično poročilo, str. 13–14.

¹⁰ Tehnično poročilo, str. 11–12.

¹¹ Kakšno je stanje na tem področju, se bo pokazalo v tekočih primerih v zvezi z obtožbami o prisluškovanju in volilnih goljufijah.

¹² Tehnično poročilo, str. 4 in 25.

¹³ Tehnično poročilo, str. 5.

visoke položaje, temelji na resničnem tekmovanju med kandidati v skladu z jasnimi merili zaslužnosti in integritete, ki so bila poudarjena v preteklih poročilih MSP.¹⁴ Pomemben preizkus bo prihodnje imenovanje in izvolitev glavnega inšpektorja sodnega inšpektorata. Glede na zamude se zdi, da je ključni dejavnik nezmožnost vnaprejšnjega dogovora o kandidatu, medtem ko bi moral biti tak položaj zaseden po odprtem postopku, namenjenem imenovanju visoko usposobljenega strokovnjaka, ki bi izkazal popolno nepristranskost in se po njej ravnal. Drugo pomembno imenovanje v letu 2014 bo izvolitev predsednika vrhovnega kasacijskega sodišča.

Pomembna prvina varovanja odgovornosti in integritete sodstva so disciplinski postopki za sodnike. Zato so potrebna sistematična merila, namenjena doslednosti disciplinskega ukrepanja.¹⁵ Če ni jasnih meril za ocenjevanje posameznih primerov, je postopek dovzeten za pristranske odločitve. Dejstvo, da je vrhovno upravno sodišče večkrat zavrnilo odločitve VSS kaže tudi na to, da se pravila nedosledno izvajajo ali pa različno razlagajo. Sistematični pristop k disciplinskemu ukrepanju je ključna prvina neodvisnosti in integritete sodstva, saj pristranske odločitve na tem področju pogosto ustvarjajo podlago za – resničen ali zaznan – neprimeren pritisk na sodnike.

Za to posebej občutljivo področje bo ustanovljena nova enota, odgovorna za preiskovanje kaznivih dejanj sodnikov. Če se bo izkazala za nepristransko in učinkovito, bi lahko to pomembno prispevalo k naporom za spodbujanje integritete. Vendar pa zlorabe, ki jih je sedanje vodstvo tožilstva ugotovilo pri prejšnjem inšpektoratu za tožilstvo, opozarjajo tudi na tveganje samozadostnih teles v tožilstvu.¹⁶ Izvajanje in uporaba jasnih, preglednih in odgovornih postopkov sta bistvena za zmanjševanje tega tveganja.

Pravni okvir

Tekoče razprave o reformi kazenskega zakonika vodijo k zaključku dolgotrajnih razprav o prvem osnutku, predlog zakonika pa je bil parlamentu predložen januarja. Novi zakonik bi moral prinesiti pomembne izboljšave. Upoštevati pa je treba, da bo reforma – redno spremenjenega – kazenskega zakonika iz leta 1968 sicer koristna, vendar mora biti del širšega pristopa h kazenskemu pravosodju in predmet temeljite razprave z izvajalci in civilno družbo. Na področjih, ki jih pokriva MSP, bo treba ugotoviti in razložiti določbe, namenjene izboljšavam v boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu, pomembno pa bo tudi poiskati možnosti za povezovanje sprememb z boljše upravljanim sistemom sodstva in kazenskega pregona. To bo morda zahtevalo spremembe zakonika o kazenskih postopkih. Hkrati potreba po spremembah zakonodaje ne bi smela zavirati koristnih praktičnih in organizacijskih ukrepov, ki jih je mogoče v bližnji prihodnosti sprejeti neodvisno od novega zakona. Pomembna prvina procesa bi morali biti sklepi analize neuspešnih zadev, ki jo je priporočila Komisija,¹⁷ ter druge analize problemov, kot so zaostanki v kazenskih postopkih (glej spodaj).

Strateški okvir reforme pravosodja

Poleg VSS je ključni akter pri oblikovanju reforme pravosodnega sistema tudi ministrstvo za pravosodje. Zaradi spremembe ministrskega vodstva in parlamentarne matematike, ki trenutno otežuje spremembe zakonodaje, ministrstvo s težavo zagotavlja potrebno perspektivo, čeprav se utegne spodbujanje področij, kot je e-sodstvo, v prihodnosti obrestovati. Sedanja prizadevanja za nadgradnjo dolgoročnejših strategij za reformo sodstva bi lahko, če bi se jim podelila resnična odgovornost, predstavljala koristno gibalno napredka.

¹⁴ Obstajajo notranje prepoznana merila, kot so na primer merila Evropske mreže sodnih svetov:

http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf.

¹⁵ Pri ocenjevanju in odločanju o napredovanju se disciplinski postopki včasih upoštevajo, včasih pa ne.

¹⁶ Tehnično poročilo, str. 10.

¹⁷ COM(2012) 411 final, str. 21.

Minister za pravosodje je vodilne nevladne organizacije zaprosil za pomoč pri analizi dosedanjega stanja reforme pravosodja. Namen je nadgraditi strategijo iz leta 2010, ki je bila izvedena le delno, in obravnavati razna področja, vključno s prerazporeditvijo virov v skladu s potrebami, vprašanji integritete, usklajevanjem prakse upravljanja sodišč in vlogo vodilnih kadrov uprave sodišč. Ta analiza bi morala biti pripravljena do jeseni 2013, vendar zamuja. Sprejeta naj bi bila v letu 2014 po posvetovanju z ustreznimi zainteresiranimi stranmi in bi morala obsegati 7-letno obdobje za uveljavitev reform, deloma tudi zato, da se uskladi s programskim obdobjem za podporo iz evropskih strukturnih skladov. Pomembno je, da se o strategiji sproži čim širše posvetovanje, ki se ga bodo udeležile tudi civilna družba in poklicne organizacije, nato pa mora biti sprejeta kot načrt, o katerem sta se dogovorila vlada in VSS, da se zagotovi čim večja odgovornost.

Učinkovitost sistema sodstva in kazenskega pregona

Začela so se reševati težka vprašanja delovne obremenitve in prerazporeditve virov med sodišči in tožilstvom. Glede tega bo morda nekaj odpora s strani določenih zadevnih strani, a če se uspe dokazati, da ukrepanje temelji na nepristranskih in preglednih merilih, bo tudi služilo kot dokaz, da se vodstvo sodstva lahko spopriime z občutljivimi vprašanji. Tako kot v oživitvi zastalih razpisov za zasedbo položajev bi se zdaj na tem področju moralo opaziti nekaj resničnega napredka.¹⁸ Tudi delo, ki ga VSS opravlja na področju razvoja metodoloških smernic za obravnavo neenakomerne delovne obremenitve, bi moralo zagotoviti dobro osnovo za prihodnost. Pravična porazdelitev delovne obremenitve ne bo pripomogla le k učinkovitejšemu sistemu, ki bo bolje služil bolgarski javnosti, pač pa bo imela posledice tudi za disciplinske postopke. Trenutno se dejstvo, da obstajajo veliki zaostanki s preveliko lahkoto uporablja v disciplinskih primerih, pogosto ob različnih merilih, medtem ko so za problem morda odgovorni predvsem vodstvo sodstva in vodilni kadri uprave sodišč.

Za dodeljevanje zadev namerava VSS uvesti centralizirani sistem evidentiranja naključnega dodeljevanja zadev v vseh sodiščih, s čimer želi tudi pomiriti zaskrbljenost, da je s sedanjim sistemom mogoče manipulirati.¹⁹ Dobrodošlo je, da se je priznal obstoj problema. Če naj si stalni sistem povrne zaupanje, bi morali poleg zunanjih strokovnjakov pri njem sodelovati tudi zainteresirane strani in civilna družba. Pomembno je tudi, da ima skupna izvedbena pravila, zato da vse strani vedo, kako se sistem prenaša v prakso, in da lahko preverjajo primere, kjer se zdi, da pravila niso bila upoštevana.

Drugi pomemben del upravljanja pravosodnega sistema je inšpektorat, ki je pridružen vrhovnemu sodnemu svetu. Kot je bilo opozorjeno v preteklih poročilih MSP,²⁰ bi bil inšpektorat lahko dragoceno orodje za izvajanje strožjega upravnega pristopa in obravnavo ugotovljenih pomanjkljivosti, če bi pri delu namesto uradnega uporabil bolj kvalitativen pristop k inšpekciji. Trenutno inšpektorat analizira statistiko spoštovanja rokov ali preverja izvajanje naključnega dodeljevanja zadev, redko pa preverja kvaliteto dokumentacije zadev, pa tudi vprašanj delovne obremenitve ne upošteva sistematično. Zaradi tega se zdi, da sklepi inšpektorata na področju, kot je naključno dodeljevanje, ne obravnavajo vprašanj v celoti. Poleg tega se inšpektorat ne ukvarja z vprašanji v zvezi z integriteto ali etičnim vedenjem sodnikov, saj meni, da zanja ni pristojen. Ti dejavniki omejujejo njegov vpliv pri obravnavanju širših pomanjkljivosti pravosodnega sistema v Bolgariji.²¹

Primer, kjer je uprava zavzela bolj sistematični pristop, je tožilstvo.²² Revizija, ki jo je izvedel vrhovni državni tožilec, skupaj z iz nje izhajajočim akcijskim načrtom, zagotavlja jasno in

¹⁸ Tehnično poročilo, str. 14.

¹⁹ Tehnično poročilo, str. 6–7.

²⁰ COM(2012) 411 final, str. 7 in 21.

²¹ Tehnično poročilo, str. 11.

²² Tehnično poročilo, str. 9.

pogosto odkrito analizo pomanjkljivosti ter poskuša poiskati konkretne rešitve. Če bi bil uspešno izveden, bi lahko prinesel precejšnje rezultate, hkrati pa bi to tudi pokazalo, da za doseganje sprememb niso vedno nujni dodatni viri. Takega postopka iz tožilstva sicer ni mogoče samodejno prenesti na sodstvo, saj je to urejeno manj hierarhično, pa vendar predstavlja primer pripravljenosti na reševanje težav in iskanja specifičnih rešitev. Kljub temu bi bilo koristno, če bi bil postopek preglednejši, da bi se zagotovila učinkovita odgovornost za njegovo izvajanje. Reforma tožilstva mora napredovati tudi v okviru širše strategije reforme pravosodja, saj problemi, kot je odpravljanje težav z uporabo izvedenskega mnenja na sodišču, potrebujejo enoten pristop tožilstva in vrhovnega sodnega sveta. Tudi vprašanja, kot je ocena uspešnosti, bi bilo mogoče reševati na način, ki bi zagotavljal skladen pristop za sodnike in tožilce.

Na splošno je ministrstvo za notranje zadeve izvedlo več pomembnih reform, da bi se bolj osredotočilo na svoj osnovni cilj, namreč kazenski pregon, in premestilo uslužbenke z upravnih na operativne položaje. Problematična praksa donacij ministrstvu, ki so bile omejene na javne organe in družbe, naj bi bila po poročilih odpravljena. Hkrati se ministrstvo sooča z izzivi, kot so ustrezno ravnanje ob demonstracijah in pritisku na meje.

2.2 *Korupcija*

Splošno razširjena korupcija je zaznana kot eden večjih problemov in je za bolgarske organe pomemben izziv.²³ Njene posledice se jasno odražajo v pripravljenosti podjetij za investicije v Bolgariji.²⁴ Protikorupcijsko strategijo je leta 2010 sprejela prejšnja vlada, zdaj pa je v prenovi in koristno bi bilo, če bi se v to delo vključili neodvisni zunanji strokovnjaki. Na splošno so rezultati dosedanjih naporov omejeni. Splošni vtis je, da je odziv na pojav, ki predstavlja sistemski problem celotne javne uprave, šibek in neusklajen. Pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v prejšnjem MSP, niso bile odpravljene.²⁵

V preteklih letih je bilo izvedenih več institucionalnih sprememb, a te pobude se večinoma soočijo s težavami ali preprosto ne privedejo do vidnih rezultatov. Komisija za nasprotje interesov, na primer, ki bi lahko odigrala ključno vlogo v izpostavljanju nepravilnih praks na vseh ravneh javnega sektorja, se je zapletla v resen škandal, pri katerem je šlo za sum močnega političnega vpliva. Protikorupcijski projekt BORKOR, ki je bil predstavljen kot pomembnejši instrument za prepoznavanje in obravnavo tveganj korupcije, kljub že dodeljenim virom še vedno ni pokazal konkretnih rezultatov. Na področju javnih naročil je zaradi zapletenega in stalno spreminjajočega se zakonodajnega okvira še težje kot prej ustvarjati kulturo nepristranskosti in strogosti. Nekateri podjetniški glasovi izgubljajo zaupanje, da bi bilo plimo manipulacije pri javnih razpisih mogoče zajeziiti.²⁶

Vendar je ponekod opaziti pozitiven razvoj. Od leta 2007 so se okrepili notranji inšpektorati državne uprave, ki delujejo pod vodstvom generalnega inšpektorata v okviru urada predsednika vlade. Ti imajo možnosti, da odigrajo pomembno vlogo v zaznavanju in preprečevanju nepravilnosti ter v podajanju predlogov za nadaljnje izboljšave protikorupcijskega sistema. Tudi praksa ustanavljanja skupin, v katerih sodelujejo predstavniki preiskovalnih agencij in tožilstva, bi morala privedi do učinkovitejšega odzivanja pri resnih kaznivih dejanjih na področju korupcije. Še vedno se dogaja, da so

²³ Središče za proučevanje demokracije, korupcije in protikorupcije v Bolgariji (2012–2013), Povzetek politike št. 43, november 2013. Po podatkih Indeksa zaznave korupcije iz leta 2013, ki ga je izdala organizacija Transparency International, se Bolgarija po ravni zaznane korupcije med državami EU uvršča na drugo najvišje mesto (<http://www.transparency.org/cpi2013>).

²⁴ Poročilo o svetovni konkurenčnosti iz leta 2013 navaja korupcijo kot najbolj problematični dejavnik za poslovanje v Bolgariji. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, str. 138.

²⁵ COM(2012) 411 final, str. 14.

²⁶ Neposredni stiki med Komisijo in poslovnimi organizacijami.

protikorupcijski napor razpršeni, saj ni enotnega protikorupcijskega organa, ki bi imel pristojnosti in avtonomnost za spodbujanje sprememb. Generalni inšpektorat bi lahko nastopal kot jedro tega dela, a je za zdaj premajhen, da bi lahko imel večji vpliv.

Izkušnje pa kažejo, da je za kredibilnost protikorupcijskega delovanja bistvenega pomena uspešno preganjanje korupcije na visoki ravni in to, da se kršilci privedejo pred sodišče. Pomanjkanje dokazljivega napredka v preganjanju korupcije na visoki ravni še naprej ovira napore za povrnitev zaupanja bolgarske javnosti v to, da se v rešitev problema vlagajo znatni napor.

2.3 Organizirani kriminal

Podobno ima pomanjkanje splošnega napredka v značilnih primerih organiziranega kriminala neizbežne posledice za dojemanje boja proti organiziranemu kriminalu. Obravnava velikega števila zadev, v katere so vpletene vidne osebe, je bila opuščena, medtem ko za druga huda kazniva dejanja, kot so na primer naročeni umori, po letih preiskav še niso bile napisane obtožnice.

Dejstvo, da je prepoznavnim osebam s področja organiziranega kriminala uspelo pobegniti pravici na predvečer končne obsodbe julija 2012, je vzbudilo splošno zaskrbljenost²⁷, a dejstvo, da nihče ni želel prevzeti odgovornosti za to in da ni bilo storjeno nič, da se kaj takega ne bi ponovilo, še bolj pomenljivo kaže na težave, s katerimi se sistem sooča pri reševanju problema.²⁸

Glavni ukrep, ki ga je sprejela nova vlada, je bil okrepitev državne agencije za nacionalno varnost (DANV), ki se odslej ne bo obravnavala le vohunjenja in protiobveščevalne dejavnosti, pač pa tudi organizirani kriminal in vrsto drugih kaznivih dejanj, za katere se smatra, da bi lahko ogrozila državno varnost. Zaradi tega so bile posebne policijske enote za organizirani kriminal (GDBOP) premeščene v varnostne službe (DANV). To je povzročilo nekaj motenj v delovanju zadevnih služb in nujno je treba poskrbeti, da bo ta učinek le prehoden. Predvsem pa je bila odločitev sprejeta brez pravočasnih posvetovanj ali pojasnil, kar je resno škodilo ugledu služb in nove vlade, to pa je mogoče popraviti le tako, da te službe dokažejo, da spremembe prinašajo boljše operative rezultate. Kot že povedano, je bil v tem primeru splošni vtis o prezgodaj izvedeni reformi še dodatno okrnjen zaradi spornosti imenovanja novega direktorja varnostne agencije.

Ključno vprašanje je tudi delitev dela z ministrstvom za notranje zadeve. DANV na primer obravnava proizvodnjo drog in mednarodno trgovino z drogami, medtem ko policija obravnava druga kazniva dejanja, povezana z drogami. DANV obravnava korupcijo na visoki ravni, policija pa vse druge vrste korupcije. Včasih je treba zadeve predodeliti med samim potekom preiskave.

DANV in tožilstvo sta oblikovala posebne skupine za obravnavo korupcije, nezakonitega trgovanja in finančnega kriminala.²⁹

Reorganizacija bi sicer utegnila prinesiti pozitivne spremembe, zlasti zaradi bolj usklajenega pristopa glede na povezave med korupcijo in organiziranim kriminalom, a nova agencija bo morala prikazati prepričljive rezultate, če želi popraviti slab vtis, ki je nastal zaradi spornega ozračja ob njeni ustanovitvi. Posebno pozornost je treba posvetiti sodelovanju s službami za kazenski pregon v drugih državah članicah.³⁰

²⁷ To prepričanje še nadalje utrjuje dejstvo, da je zadeva v zvezi z zasegom premoženja za isto skupino zastala.

²⁸ Dejansko je decembra 2013 potekala primerljiva zadeva proti obtožencu obsojenemu za dvojni umor.

²⁹ Poleg zgoraj omenjene enote za kazniva dejanja v zvezi s sodstvom.

³⁰ Poseben problem predstavlja dopustnost dokazov, ki jih pridobijo varnostne službe, v nekaterih državah članicah.

V poročilih MSP je bila sicer priporočena obsežna analiza vzrokov za zastajanje ali neuspešno reševanje zadev v preteklosti, ki naj bi zajela vse ustrezne vladne in sodne organe.³¹ Da bi dosegli napredek, je treba ugotovljene probleme, kot so uporaba dokazov izvedencev na sodišču, nezadostna zaščita prič in problemi z dokazi analizirati z vidika policijske preiskave, pregona in faze sojenja. Ta analiza napreduje počasi in glede na vzporedne pobude tožilstva in VSS je mogoče sklepati, da ni prave koordinacije in da ni povsem jasno, kdo je zanj pristojen.³² Za oživitev procesa je potrebna odprta razprava z zainteresiranimi stranmi in civilno družbo, ki ji bo sledil jasen akcijski načrt.

Zaseg premoženja je najučinkovitejši instrument za odvzem zakonitih prihodkov skupinam organiziranega kriminala. Zdi se, da je novo vodstvo komisije za zaseg premoženja (CEPACA) doseglo skromen napredek pri zaseganju premoženja. Vendar novi zakon, kljub temu da popravlja nekatere vidike, tudi vsebuje nekaj parlamentarnih sprememb, ki so ustvarile nove ovire, zlasti posebej visok prag nepojasnjene premoženja, pri katerem lahko agencija (CEPACA) ukrepa po uradni dolžnosti. Ostaja torej nekaj odprtih vprašanj glede nove pravne ureditve in njenega vpliva na zmožnost agencije CEPACA za učinkovito delovanje.³³

Prav tako je nujno, da specializirano tožilstvo in sodišča prikažejo prepričljive rezultate v učinkovitem reševanju pomembnih zadev. Še vedno je zaskrbljujoče, da njihovo učinkovitost ovirajo nekateri strukturni vidiki, zlasti pomanjkanje avtoritete za prednostno izbiranje zadev, zaradi česar so institucije preobremenjene z manj pomembnimi zadevami. Specializirano tožilstvo pogosto opozarja, da pomanjkanje tehničnega strokovnega znanja predstavlja resen operativni problem, to pa je posebej pomembno zaradi vse bolj ključne vloge finančnega preiskovanja organiziranega kriminala.

3. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Bolgarija je od zadnjega poročila Komisije iz julija 2012 dosegla nekaj napredka. Opaziti je nekaj izboljšav v postopkih imenovanj, nekaj koristnih upravnih ukrepov vrhovnega državnega tožilca in nekaj napredka Vrhovnega sodnega sveta glede vprašanja delovne obremenitve.

Vendar doseženi napredek na splošno ni zadosten in utrjen. Zaupanje javnosti večinoma je večinoma odvisno od ključnih trenutkov, ko imajo odločitve ali dogodki dovolj teže, da vzbudijo splošnejše zanimanje. Večina takih dogodkov v zadnjih 18 mesecih, obdobju, ko so se v Bolgariji zvrstile tri različne vlade, je bolj vzbujala zaskrbljenost kot zaupanje, saj so bila imenovanja prekinjena zaradi vprašanj integritete, obsojenim vodjam organiziranega kriminala je uspelo pobegniti pred pravico, sledila pa so še razkritja političnega vpliva na pravosodni sistem. Še vedno se redko dogaja, da kazniva dejanja s področja korupcije ali organiziranega kriminala doživijo sodni epilog.

V Bolgariji sicer obstajajo zagovorniki reforme, ki pa so razočarani nad počasnim napredkom sprememb, in ti si zaslužijo podporo. Da bi bolgarski organi hitreje napredovali v doseganju meril MSP, morajo s temi zagovorniki reforme sodelovati in zagotoviti vodstvo z vizijo, osredotočeno na temeljna načela, kot sta pravna država in neodvisnost sodstva. Za to so potrebni tudi politična zaveza dolgoročni reformni strategiji in takojšnji konkretni in praktični ukrepi, ki bi omogočili napredek procesa.

³¹ COM(2012) 411 final, str. 14 in 21.

³² Tehnično poročilo, str. 24.

³³ Tehnično poročilo, str. 25–26.

Komisija Bolgarijo poziva k ukrepanju na naslednjih področjih:

1. Neodvisnost, odgovornost in integriteta pravosodja

Pravila za imenovanje bi se morala uporabljati jasno in pregledno. Za povrnitev zaupanja javnosti bo potreben niz primerov, kjer bosta za imenovanje očitno odločilna strokovnost in integriteta, to pa velja še zlasti za imenovanje na najvišje položaje. Na tem področju bi morala Bolgarija:

- Določiti niz nepristranskih meril za ocene in napredovanje, ki bodo osredotočena na zaslužnost, integriteto in preglednost, ter uveljaviti sistem spremljanja in vrednotenja uporabe teh meril v sedanji praksi, pri čemer naj se upoštevajo značilnosti funkcij sodnikov, tožilcev in preiskovalcev. V obeh korakih je treba k sodelovanju pritegniti poklicna združenja in druge ustrezne zainteresirane strani.
- Razviti dosledno prakso v VSS glede uporabe nepristranskih meril zaslužnosti, integritete in preglednosti za imenovanje, tudi na visoke funkcije.
- Zagotoviti jamstva za integriteto in preglednost sistema dodeljevanja primerov v celotnem sodstvu, in sicer s sistemom naključnega dodeljevanja, ki ga bodo pregledovali neodvisni strokovnjaki, tako da bi vodilni kadri uprave sodišč nosili vso odgovornost za kakršno koli odstopanje od sistema. Potrebna so enotna pravila za uporabo sistema, ki bi veljala za vsa sodišča.
- Preusmeriti delo inšpektorata VSS, da bi deloval bolj proaktivno in podpiral integriteto in učinkovitost sodstva.
- Določiti jasen postopek za javni odziv VSS v primerih vmešavanja politike v delo sodišč in tožilstva.

2. Reforma pravosodnega sistema

Posodobljena strategija reforme pravosodja bi morala služiti usmerjanju in vztrajnemu izvajanju reforme. Na tem področju bi morala Bolgarija:

- Izvesti akcijski načrt za tožilstvo v zastavljenem časovnem obdobju. Vgraditi akcijski načrt v širšo reformo pravosodja. Med tem v VSS sprejeti konkretne ukrepe za nepristransko obravnavo problema neenakomerne delovne obremenitve sodišč in sodnikov.
- Vključiti v strategijo letno poročilo, v katerem bi VSS pregledal napredek pri izvajanju ukrepov reforme pravosodja in cilje za naslednje leto, kar bi prispevalo k preglednosti procesa.
- Določiti cilj za dokončanje dela glede novega kazenskega zakonika in za njegovo izvajanje.
- Zagotoviti, da bodo lahko pri določanju in spremljanju strategij za reformo odprto sodelovale vse pomembne nevladne in strokovne organizacije.

3. Učinkovitost pravosodnega sistema

Še naprej bi bilo treba obravnavati vprašanja neenakomerne porazdelitve delovne obremenitve in porazdelitve virov, pa tudi vprašanja, kot sta ocenjevanje in napredovanje, pri čemer naj se v celoti upošteva integriteta. Poleg tega bi Bolgarija na tem področju morala:

- Določiti jasne postopke, merila in kazni, da bi se zagotovili usklajeni disciplinski postopki. Ti bi morali nuditi osnovo za dosleden pristop vodilnih kadrov uprave sodišč.

- V celoti objaviti rezultate funkcionalne revizije tožilstva, ki jo je izvedel vrhovni državni tožilec, in akcijski načrt ter začeti javno razpravo o akcijskem načrtu.
- Odpraviti zakonske praznine v učinkovitem izvrševanju sodnih odločb, ki omogočajo na primer izogibanje služenju zaporne kazni ali neizvajanje denarnih kazni, ki so jih določila sodišča.
- Konkretno napredovati na področju e-sodstva, da bi se izboljšale učinkovitost, preglednost in usklajenost sodnega procesa, in sicer tako v kratko- do srednjeročni kot v dolgoročni perspektivi.

4. *Korupcija*

Obravnava korupcije zahteva vzdržno in dosledno prizadevanje za njeno preprečevanje, a tudi pregon in sankcioniranje kršiteljev. Na tem področju bi morala Bolgarija:

- Zaupati naloge koordinacije boja proti korupciji eni sami instituciji, ki bo pomagala in koordinirala prizadevanja v različnih sektorjih.
- Pregledati in prenoviti nacionalno protikorupcijsko strategijo v posvetovanju z organizacijami civilne družbe, pri čemer naj ima standardni model javne uprave neodvisne, pregledne in odgovorne notranje inšpektorate.
- Ukrepati za zmanjšanje korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja, in sicer tako, da postanejo enostavnejši in bolj pregledni.
- Pregledati postopke glede nasprotja interesov za večjo učinkovitost, nepristranskost in verodostojnost mehanizma sankcioniranja.

5. *Organizirani kriminal*

Uspešno preiskovanje in sankcioniranje organiziranega kriminala bo vselej ostalo najučinkovitejši način za napredek, zato je napredek v značilnih primerih še naprej osrednjega pomena. Na tem področju bi morala Bolgarija:

- Pripraviti in izvesti akcijski načrt ob opiranju na dolgo pričakovano neodvisno in obsežno analizo napak v zadevah, s časovnico konkretnih ukrepov za obravnavo vseh vidikov in vseh stopenj kazenskega pregona in pravosodnega sistema.
- Specifično obravnavati problem obtožencev na visokih funkcijah, ki pobegnejo pred končno razsodbo sodišča, z jasno dodelitvijo odgovornosti za morebitne napake.
- Razviti jasno politiko, ki bo urejala odnose med državno agencijo za nacionalno varnost (DANV) in organi, ki se v drugih državah članicah ukvarjajo z organiziranim kriminalom, s posebnimi operativnimi postopki za te organe, ki bodo zagotavljali, da se to sodelovanje nadaljuje in izboljšuje.
- Zagotoviti, da se specializirano sodišče za organizirani kriminal in pridruženo tožilstvo lahko osredotočita na zadeve v zvezi z visokimi funkcijami.
- Zagotoviti potrebno sodelovanje med komisijo za zaseg premoženja in ustreznimi institucijami za kazenski pregon. Do poletja 2014 izvesti neodvisno vrednotenje novega zakona o zasegu premoženja in njegovega vpliva.