

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.7.2008
COM(2008) 495 konč.

**POROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje

{SEC(2008) 2350}

1. UVOD

Bolgarija se je leta 2007 ob vstopu v EU še vedno srečevala s pomembnimi izzivi na področju zagotavljanja delovanja sodstva ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Komisija in druge države članice so te izzive ocenile kot premostljive, bolgarski organi pa so se zavezali, da bodo pomanjkljivosti na teh področjih odpravili, da bi Bolgarija lahko v celoti prevzela pravice in obveznosti članstva v EU. Bolgarski organi in druge države članice so menili, da bodo bolgarski državljani lahko uveljavljali svoje pravice kot državljani EU in izkoristili vse priložnosti članstva v EU, vključno s finančno podporo, le s poglobljeno reformo pravosodja ter usklajenimi prizadevanji za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Bolj na splošno so se strinjale, da se poglobljena načela EU, kot so spoštovanje pravne države, medsebojno priznavanje in sodelovanje na podlagi temeljnega pakta zaupanja, lahko uresničijo le tako, da se zgoraj navedeni problemi rešijo pri izvoru.

Komisija in druge države članice so glede na navedeno menile, da je treba po pristopu tesno sodelovati z Bolgarijo, da se zagotovi izvedba potrebnih reform za krepitev pravosodnega sistema ter boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Komisija je vzpostavila mehanizem za sodelovanje in preverjanje (CVM), da bo spremljala napredek in zagotavljala večjo podporo pri odpravljanju zadevnih pomanjkljivosti. To poročilo temelji na prispevkih bolgarskih organov, ki so bili dopolnjeni z misijami strokovnjakov, ter vsebuje povzetek in podrobno oceno napredka Bolgarije pri izpolnjevanju meril, določenih v CVM. To je tretje poročilo v šestmesečnem obdobju poročanja.

V oceni so izpostavljene resne težave, s katerimi se bolgarski organi srečujejo pri doseganju resničnega napredka na področju pravosodne reforme ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Kljub konkretnim prizadevanjem za vzpostavitev potrebnih institucij ter uvedbo zahtevanih postopkov in procesov je le malo rezultatov, ki kažejo, da sistem dejansko pravilno deluje. Bilo bi nerealno predpostavljati, da je mogoče izvesti hitre in korenite spremembe. Vendar pa je bil napredek kljub prizadevanjem bolgarske vlade počasnejši in manjši od pričakovanega, zato bosta še naprej potrebna preverjanje in sodelovanje. Izrazita okrepitev pravosodnega sistema in uprave je nujna in pomeni dolgoročen izziv.

2. PROCES REFORM V BOLGARIJI

2.1. Dosežki

Bolgarija si je prizadevala za vzpostavitev institucij ter uvedbo postopkov in procesov, ki bi lahko ob predpostavki, da bi institucije imele primerno osebje, postopki pa bili učinkovito vodeni, dosegli pričakovane rezultate na področju delovanja sodstva in uprave, v katerih ne bi bilo korupcije, pa tudi ne nevarnosti organiziranega kriminala.

Bolgarija je na področju **reform sodstva** uvedla spremembe ustave ter sprejela zakonik o civilnem postopku in zakon o pravosodnem sistemu z njegovo izvedbeno zakonodajo. Ti zakoni potrjujejo neodvisnost sodstva. Na podlagi teh zakonov je bil ustanovljen vrhovni sodni svet kot neodvisni izvoljeni organ, pristojen za nadzor nad upravljanjem sodstva. Ustanovljen je bil neodvisni sodni inšpektorat, ki je začel delovati in opravljati svoje prve inšpekcijske preglede.

Da bi se zagotovil **boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu**, je bila ustanovljena agencija za državno varnost (SANS), ki od začetka leta 2008 dejansko izvaja preiskovalna pooblastila. Agencija je oblikovala seznam primerov, ki se preiskujejo pod nadzorom tožilstva. Poleg tega je Bolgarija dosegla napredek pri preiskavi dveh pomembnih in simboličnih primerov.

Bolgarija je na področju **lokalne korupcije** napredovala in zlasti za obmejno policijo uvedla nove upravne postopke, ki omejujejo možnosti za korupcijo. Zaprla je brezcarinske prodajalne in bencinske črpalke, ki so bila domnevna glavna žarišča lokalne korupcije in organiziranega kriminala.

2.2. Rezultati

Ta reforma kljub izrazitim prizadevanjem za vzpostavitev institucij in postopkov še ni dala zadostnih rezultatov. Sprejetje zakonov, uvedba postopkov in ustanovitev institucij so nujni, a ne zadostujejo – zakone je treba izvajati, institucije pa morajo učinkovito delovati, da se dosežejo konkretniji rezultati.

Na področju **reformе pravosodja** kazenski zakonik in zakonik o kazenskem postopku še vedno vsebujeta pomanjkljivosti. Zakonik o kazenskem postopku, sprejet leta 2006, ni prispeval k izboljšanju učinkovitosti predhodnega kazenskega postopka. Vloge in odgovornosti niso dovolj natančne, pa tudi ne dobro opredeljene, da bi olajšale sodelovanje med različnimi udeleženci. Pomembni primeri se zaradi majhnih postopkovnih kršitev ponovno predložijo tožilstvu. Zamude v postopkih so pogoste. Sprejeta niso bila nobena postopkovna jamstva, ki bi sodiščem preprečevala odlašanje sojenja. Kazenski zakonik je zastarel in je delni razlog za preobremenjenost sodstva.

Aprila 2008 je bila predlagana **reforma na področju kazenskega pregona**, ki naj bi se izvedla v okviru ministrstva za notranje zadeve in bi vključevala tudi policijo. Čeprav je to dobrodošel ukrep, je bila zaradi nejasne opredelitve različnih udeležencev in njihove vloge v predhodnem kazenskem postopku v zvezi z zbiranjem podatkov, preiskavo in pregonom kaznivih dejanj sprožena razprava. Razhajanja v stališčih pristojnih organov glede vlog in odgovornosti so povzročila negotovost in preprečila učinkovitost njihovega ukrepanja. Nova institucija SANS se je že lotila prvih preiskav, čeprav se to še ni pokazalo na področju učinkovite sodne obravnave primerov.

Upravna zmogljivost organov kazenskega pregona in sodstva je šibka. Policijske službe nimajo dovolj ustrezno usposobljenega osebja ali primerne opreme za vodenje preiskav v zahtevnih primerih. Napredek na področju informatizacije sodstva je skromen. Zanesljivih informacij in podatkov o preiskavah, obtožnicah in sodbah v zvezi s primeri primanjkuje. To ovira doseganje visokokakovostnih rezultatov pri delu sodstva in ministrstva za pravosodje.

Bolgarija se je na področju **lokalne korupcije** glede domnevnih številnih primerov korupcije in kupovanja glasov na novembrskih lokalnih volitvah leta 2007 odzvala le z nekaj preiskavami in sodbami. Ta praksa naj bi se v najmanj dveh krajih domnevno ponovila med lokalnimi nadomestnimi volitvami v začetku junija 2008. Kaže, da je korupcija razširjena tudi na področju zdravstva in izobraževanja. Kljub dejavnostim ozaveščanja ni bila vložena nobena pritožba in pojavil se ni noben informator

(„whistle blower“). Na področju javnih naročil so ukrepi za nadzor nad navzkrižji interesov ali njihovo spremljanje omejeni. Za boj proti lokalni korupciji ni bil sprejet noben strateški pristop. V zvezi s tem se odbor za boj proti korupciji v okviru Sveta ministrov ni izkazal za dejavnega.

Boj proti korupciji na visoki ravni in organiziranemu kriminalu ne daje zadovoljivih rezultatov. V zvezi z nekaj primeri so se stvari sicer nekoliko premaknile, pa tudi boj proti korupciji je bil deležen velike publicitete, vendar število teh primerov pomeni zanemarljiv delež takih kaznivih dejanj. Zagotovljeni statistični podatki so nezanesljivi in včasih kontradiktorni. Na področju zamrznitve in zasega finančnih sredstev, pridobljenih s kriminalnimi dejavnostmi, Bolgarija ni dosegla velikega napredka.

Domneve o korupciji in goljufiji vplivajo na uresničevanje programov finančne pomoči EU. Bolgarija mora znatno okrepiti svoje zmogljivosti za pravilno upravljanje finančnih sredstev EU. Dejavnosti več programov financiranja EU je bilo zato treba začasno prekiniti ali zamrzniti. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) poroča, da zaustavitve postopkov, počasnost sodnih postopkov, nezakonito razširjanje zaupnih podatkov in domnevna poseganja v upravni in sodni sistem preprečujejo, da bi se primeri korupcije in goljufij reševali hitro in učinkovito. Odločitve v zvezi z upravljanjem sredstev EU urejajo posebne zahteve glede nadzora nad izpolnjevanjem ustreznih finančnih predpisov in postopkov EU. Spremno poročilo podrobno opisuje težave, ki so se pojavile v okviru dodeljevanja sredstev EU.

2.3. Potrebne izboljšave

Uvesti je treba nekaj bistvenih izboljšav, čeprav bi bilo treba v prvi vrsti doseči dejanske rezultate, ne glede na strukturne pomanjkljivosti. Za to pa sta potrebni nenehna politična volja in odločnost.

Potrebni so ukrepi za zagotovitev večje učinkovitosti pravosodja. Uvesti je treba prilagoditve, tudi zakonika o kazenskem postopku, da se izboljša učinkovitost predhodnega kazenskega postopka, zmanjšajo zamude in vzpostavijo zaščitni ukrepi zoper te zamude. Kazenski zakonik bi bilo treba temeljito spremeniti ter med drugim uvesti natančnejše razlikovanje med manjšimi kršitvami in hudimi kaznivimi dejanji ter posodobiti opredelitve, ki upoštevajo nove oblike kriminala. Za to ne zadostuje obstoječi osnutek zakona o navzkrižju interesov in nadzoru nad sredstvi. Potreben je učinkovitejši zakon, ki ga je treba čim prej po sprejetju začeti izvajati.

Novoustanovljeni vrhovni sodni svet mora zdaj prevzeti odgovornost za proces reform in sprejeti ukrepe, ki bi zagotovili hitro in učinkovito sojenje. Inšpektorat vrhovnega sodnega sveta še ni oblikoval seznama proaktivnih preiskav glede postopkovnih pomanjkljivosti in disciplinskih zadev, ki jih bo moral nato nemudoma obravnavati sodni vrhovni svet.

Zahtevni primeri bi se ustrezno obravnavali, če bi bil kazenski pregon boljše organiziran. Vloge in odgovornosti udeležencev predhodnega kazenskega postopka je treba razjasniti, da se vzpostavi boljše sodelovanje med policijo, preiskovalci, specializiranimi oddelki in tožilstvom. Trenutna razprava o reformi predhodnega kazenskega postopka ustvarja negotovost in škodljivo vpliva na doseganje rezultatov pri preiskavah v teku. Treba je natančno določiti zlasti medsebojno sodelovanje

policije, agencije SANS in tožilstva. Preiskovalno vlogo agencije SANS je treba pojasniti in natančno ločiti od njene vloge na področju obveščanja. Vzpostaviti je treba parlamentarni nadzor, vendar ne za to, da bi slednji posegal v preiskovalne dejavnosti, temveč da bi se zagotovili običajni postopki na področju odgovornosti. Pojasniti je treba vlogo preiskovalnih sodnikov, pa tudi njihove pristojnosti na področju posebnih preiskav. Nespoštovanje zaupnosti in zaščite prič med predhodnim kazenskim postopkom je stalen problem, ki ga je treba rešiti.

Upravno zmogljivost organov kazenskega pregona in sodstva je treba okrepiti. Policija potrebuje boljše usposobljeno osebje in potrebno opremo za preiskovanje zahtevnih primerov. Informatizacijo sodstva je treba zaključiti, v predhodni kazenski postopek pa uvesti učinkovitejše sisteme upravljanja primerov. Razvoj enotnega informacijskega sistema bi zagotovil koristne informacije in podatke o učinkovitosti pravosodnega sistema, pri tem pa olajšal delo vrhovnega sodnega sveta in ministrstva za pravosodje, še zlasti glede vloge slednjega pri oblikovanju kazenske politike.

Da se finančna sredstva, pridobljena s kriminalnimi dejavnostmi, bolje izsledijo in se v zvezi z njimi sprejmejo ustrezni ukrepi, mora Bolgarija izboljšati preglednost ter postopke obveščanja in ureditev finančnih tokov sredstev in finančnih transakcij. Bolgarija mora prav tako okrepiti svojo zmogljivost na področju boja proti goljufijam in izvajati ustrezni finančni nadzor. Sistematično mora preprečiti tudi navzkrižja interesov in nezakonita poseganja. To je še posebej pomembno za to, da bo lahko Bolgarija še naprej prejela finančna sredstva EU. Izrazito pomanjkanje prepričljivih rezultatov v okviru obstoječih struktur je nujno treba odpraviti.

3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje ter njegova merila so bili zasnovani, da bi Bolgariji omogočili redno poročanje o napredku na področju reforme pravosodnega sistema ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Bolgarski organi morajo dokazati, da pravosodni sistem deluje ter da preiskave korupcije in organiziranega kriminala vodijo k aretacijam, pregonu in, odvisno od sodbe sodišča, k obsodbam z odvračilnim učinkom in zasegom sredstev. Do zdaj Bolgarija še ni bila sposobna dokazati, da njen pravosodni sistem deluje učinkovito. Institucije in postopki teoretično delujejo, v praksi pa ne prinašajo rezultatov; priporočila se oblikujejo, a se ne upoštevajo. Bistveni problemi ostajajo in jih je treba nujno odpraviti.

Bolgarski državljani imajo pravico, da v celoti izkoristijo prednosti članstva v EU, ki bi morale prispevati k okreelitvi pravne države in odpravi korupcije. Bolgari bodo lahko te prednosti koristili, njihovo zaupanje v pravno državo pa bo večje, če bo dosežen napredek pri izpolnjevanju meril, določenih v mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, in odpravljanju dvomov glede sposobnosti Bolgarije, da se uspešno bori proti korupciji in organiziranemu kriminalu. To bo imelo dolgoročne pozitivne učinke na gospodarstvo Bolgarije. Bolgarija ima odgovornost do drugih držav članic, na primer v okviru politike pravosodja in notranjih zadev, pa tudi v okviru skupnega upravljanja sredstev EU. Ustrezna upravna zmogljivost in učinkovit nadzor nad navzkrižji interesov, goljufijami ter finančnimi nepravilnostmi sta nujna pogoja, ki ju mora Bolgarija izpolniti, da bo lahko v celoti izkoristila sredstva EU v okviru predpristopnih in strukturnih skladov. Ta sredstva so dejanski izraz solidarnosti Unije do Bolgarije. V interesu vsakogar je, da se ta sredstva uporabijo za podporo manj razvitim regijam Bolgarije.

Potrebna je jasna strategija za reformo sistema, vse ravni pa se morajo nedvomno zavezati k izvedbi te reforme. Ne gre le za to, da se novim institucijam in postopkom zagotovi čas, da dokažejo svojo učinkovitost. Bolgarija bi morala biti sposobna tudi z obstoječimi strukturami in kljub njihovim pomanjkljivostim dosegati rezultate na področju boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji, preprečevati navzkrižja interesov in odločno ukrepati zoper domnevne povezave med delom političnega razreda, podjetji in organiziranim kriminalom. Da bi Bolgarija lahko zagotovila učinkovito črpanje in uporabo sredstev EU, mora znatno okrepiti svoje upravne zmogljivosti, pa tudi drastično omejiti vsakršno možnost korupcije na kateri koli ravni ter zagotoviti učinkovit boj proti organiziranemu kriminalu.

Nadaljnja potreba po sodelovanju

Zdrav upravni in sodni sistem, ki bi lahko uspešno odpravila korupcijo in organizirani kriminal, nista le v interesu Bolgarije same, temveč tudi v širšem interesu EU. Zato sta bistvenega pomena sodelovanje in podpora. Komisija zdaj posledično meni, da je podpora učinkovitejša od sankcij, in ne bo uveljavljala zaščitnih določb iz Pogodbe o pristopu. Jasno pa je, da je treba mehanizem za sodelovanje in preverjanje ohraniti.

V februarjem poročilu je bilo v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje poudarjeno, da je Bolgarija v zadnjih letih od držav članic in Komisije prejela znatno pomoč, bodisi v finančnem smislu bodisi v smislu tehničnega znanja in izkušenj. Ta pomoč ni vedno dala pričakovanih rezultatov, države članice, ki so jo zagotovile, pa so zaradi pomanjkanja preglednosti in skromnih rezultatov na področju stikov z bolgarsko upravo vedno bolj razočarane.

Procesu reform je treba dati nov zagon, pomoč pa je treba bolje izkoristiti. Vse strani si morajo ponovno prizadevati in Bolgariji pomagati, da uspe. Bolgarija priznava, da potrebuje neodvisno svetovanje strokovnjakov na visoki ravni. Komisija je z Bolgarijo in drugimi državami članicami pripravljena sodelovati, da to pomoč zagotovi, vendar od prejemnikov zahteva, da omogočijo dostop do informacij ter strateško in učinkovito uporabijo nasvete, da se na področju reforme doseže napredek.

Perspektive

Razmere v Bolgariji kažejo mešano sliko napredka. Za Bolgarijo je reforma pravosodnega sistema in struktur kazenskega pregona pomembna priložnost: je nujna in bi morala biti že zdavnaj izvedena. Napredek bo dosegla, ko bo uresničila znatne rezultate na področju preiskovanja, pregona in sojenja glede primerov korupcije na visoki ravni in organiziranega kriminala.

Ukrepi, ki jih je sprejela Bolgarija, gredo v pravo smer – ustanovitev agencije za državno varnost, predlagana reforma ministrstva za notranje zadeve ter imenovanje namestnika predsednika vlade za usklajevanje dobrega upravljanja sredstev EU. Bolgarija mora zdaj preiti z besed na dejanja in uresničiti svojo zavezo, da izvede temeljito reformo.

Komisija močno spodbuja Bolgarijo h krepitvi njene reforme ter nadaljnjemu tesnemu sodelovanju z drugimi državami članicami in Komisijo, da se lahko zagotovi uspešna skupna obravnava preostalih pomembnih izzivov. Komisija Bolgariji zagotavlja celovito in dejavno podporo v tem procesu.