



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 18.7.2012
COM(2012) 411 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje

{SWD(2012) 232 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje

I. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje: Podpora Bolgariji pri reformi pravosodja, boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu

V obdobju pred pristopom Bolgarije k EU leta 2007 je bilo sklenjeno, da so potrebna nadaljnja prizadevanja na ključnih področjih za obravnavanje pomanjkljivosti v reformi pravosodja ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu. To je privedlo do priprave okvira za podporo Bolgariji in spremljanje napredka na teh področjih, in sicer mehanizma za sodelovanje in preverjanje¹. Določenih je bilo šest meril, ki poleg neodvisnosti in odgovornosti sodstva zajemajo tudi njegovo preglednost in učinkovitost, preprečevanje korupcije na visoki ravni in na splošno korupcije v javnem sektorju ter boj proti organiziranemu kriminalu. Odločba določa, da mora Komisija redno predložiti poročilo in zagotavlja, da bo mehanizem v veljavi, dokler cilji v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje ter vseh šest meril ne bo zadovoljivo izpolnjenih².

Po petih letih to poročilo ocenjuje, ali so bili cilji v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje izpolnjeni. Ta ocena je bila narejena na podlagi analize, kakor je določeno v tehničnem poročilu k temu poročilu, pri čemer upošteva tako dosedanje dosežke kot pomanjkljivosti, ki jih je še treba odpraviti. Pregleduje delo zadnjih petih let, zakonodajo in instrumente, ki so bili sprejeti, ter iz njih izhajajoče rezultate. V tem obdobju se je napredek včasih povečeval, včasih zmanjšal. V nekaterih fazah je bilo sodelovanje aktivno, v drugih pa je bilo čutiti nestrinjanje z mehanizmom za sodelovanje in preverjanje ali odpor do njega. Na splošno pa je Komisija prepričana, da je mehanizem za sodelovanje in preverjanje močno pripomogel k reformi v Bolgariji. To poročilo zlasti obravnava trajnost in nepreklicnost reformnega postopka, vključno s tem, ali je lastna odgovornost že dovolj zakoreninjena, da se ohrani usmeritev reform.

Danes so države članice Evropske unije medsebojno zelo odvisne. Pravna država je ena od temeljnih vrednot EU, ki je naš močan skupni interes in odseva interes bolgarskega javnega mnenja o teh vprašanjih³. Raziskave Eurobarometra so pokazale, da 96 % Bolgarov meni, da sta korupcija in organizirani kriminal pomembno vprašanje v njihovi državi, 92 % pa jih v ima isto mnenje tudi glede vprašanja o pomanjkljivostih v pravosodnem sistemu. V isti raziskavi je bilo ugotovljeno, da 76 % Bolgarov meni, da bi morala pri reševanju teh vprašanj sodelovati EU⁴.

¹ Sklepi Sveta ministrov, 17. oktober 2006 (13339/06); Odločba Komisije z dne 13/XII/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, 13. december 2006 (C (2006) 6570 final).

² Odločba je zagotovila zaščitni mehanizem, h kateremu pa se ni bilo treba zateči.

³ Sklepi Evropskega sveta z dne 28. in 29. junija v okviru Pakta za rast in delovna mesta vključujejo zavezo EU glede spopadanja z zamudami v pravnih sistemih kot dela modernizacije javnih uprav (Sklepi Evropskega sveta, 29. junij 2012, stran 8).

⁴ Raziskava Flash Eurobarometer, ki jo je Komisija izvedla maja 2012 v Bolgariji (Flash Eurobarometer 351 „Mehanizem sodelovanja in preverjanja za Bolgarijo in Romunijo“ je na voljo na: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

V okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje se od Bolgarije ne zahteva, da doseže standarde, ki so višji kot v drugih državah članicah. Namen mehanizma je Bolgariji pomagati, da doseže standarde, ki so primerljivi z drugimi državami članici, kar je cilj, ki ga podpira 78 % Bolgarov⁵. Za ocenitev dosežkov Bolgarije od pristopa dalje je stanje v drugih državah članicah pomemben dejavnik. V tem poročilu se Komisija sklicuje na referenčne točke in primerjalne kazalnike, kadar so ti na voljo⁶. Za primerjavo napredka v Bolgariji s stanjem v drugih državah članicah je Komisija sestavila skupino priznanih strokovnjakov iz ključnih področij, ki obravnavajo ta vprašanja⁷.

Od leta 2007 je bilo iz proračuna EU prek strukturnih skladov za podporo reformi pravosodja v Bolgariji namenjenih približno 41 milijonov EUR. Do sredine leta 2012 je bilo sprejetih 25 projektov s področja usposabljanja, razvoja človeških virov, gradnje zmogljivosti in tehnične pomoči, za katere je bil namenjen proračun v višini 13,6 milijonov EUR. Istočasno so številne države članice Bolgarijo podprle z dvostranskimi projekti na vseh področjih reforme sodstva, vključno z reformo policije, bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu⁸.

II. Analiza napredka v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje 2007–2012

Splošna ocena Komisije o napredku v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje od pristopa Bolgarije dalje kaže znaten napredek v osnovnem zakonodajnem okviru. V ključnih trenutkih je bolgarska vlada pokazala močno politično voljo za doseganje korenitih in trajnih reform. Nadaljnji izziv je odpraviti nekatere ključne strateške pomanjkljivosti in zagotoviti učinkovito izvajanje. Bolgarska družba pri izvajanju reform v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje večkrat omahuje, zato je za združitev različnih ukrepov potrebno njihovo doslednejše izvajanje. Ta doslednejša usmeritev reform bi bila najboljši kazalnik trajnosti in nepreklicnosti reformnega postopka.

Od leta 2007 je Bolgarija izvedla vrsto pomembnih zakonskih in ustavnih reform. Čeprav te niso bile popolne, so se z njimi oblikovale pomembne in včasih inovativne strukture, zlasti take, ki pri obravnavi težav, s katerimi se ta država trenutno srečuje, spodbujajo specializacijo področij. Ključne institucije, kot so vrhovni sodni svet in njegovi inšpektorati, so prevzele svoje funkcije. Vlaganje v strukture za boj proti organiziranemu kriminalu je bilo znatno, kar je privedlo do oblikovanja specializiranih organov na pravosodni in policijski ravni ter v veliki meri izboljšalo pravni okvir za zaplenbo premoženja in uspešno sodelovanje z drugimi državami članicami.

Vendar potencial tega okvira še ni bil v celoti izrabljen. Vrhovni sodni svet je pridobil široka pooblastila za upravljanje in vodenje sodstva. Ta pooblastila pa se niso uporabljala niti za učinkovito upravljanje pravosodnih poklicev na podlagi zaslug in integritete niti za usmerjanje v dosledno in neodvisno sodstvo, od katerega je odvisno zaupanje javnosti.

V politiki, ki je zavirala napredek, se kaže tudi pomanjkanje usmeritve. Številne institucije so izvedle koristne ukrepe. Vendar omejeno število teh ukrepov znotraj institucij in pomanjkanje usklajenega pristopa kaže, da je težava v usmeritvi reform. V več kot petih letih izvajanja

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Referenčne točke zajemajo delo Sveta Evrope, OECD in agencij ZN.

⁷ Strokovnjaki, ki so sodelovali v letu 2012, so vključevali priznane strokovnjake iz Francije, Nemčije, Irske, Poljske, Španije, Slovenije in Združenega kraljestva.

⁸ Tehnično poročilo, str. 36.

mehanizma za sodelovanje in preverjanje so različne vlade in parlamenti tem vprašanjem dajali različno težo in sprejemali različno stopnjo zavezanosti k rezultatom. V letu 2010 je bil sprejet akcijski načrt za reformo pravosodja. Osnovni principi, kot je npr. neodvisnost pravosodja, niso bili vedno v celoti upoštevani. Pomanjkanje doslednosti pomeni, da reformni postopek ni pridobil potrebnega zagona, da se vključi in postane sprejeti del razvoja Bolgarije.

Ta sklep podpira dejstvo, da naj bi bili številni pomembni ukrepi prvotno sprejeti zaradi zunanjega pritiska. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je bil pri tem osrednjega pomena in tak pomen je imel tudi v bolgarskem javnem mnenju⁹. Pripomogel je k ohranitvi usmeritve reform v času pritiskov in spodbuditi spremembe, ki zahtevajo odločnost pri razkrivanju osebnih interesov. Dejstvo, da so zunanji pritiski še vedno potrebni, zbuja dvome v trajnost in nepreklicnost sprememb.

Lastna odgovornost in izvajanje sta zato ključna elementa za izpolnitev meril v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Določata trajnost in nepreklicnost reform. Imenovanje in delo novega vrhovnega sodnega sveta in novega generalnega državnega tožilca bo predstavljalo enega od kazalnikov trajnosti in nepreklicnosti reform.

II.1 Reforma pravosodnega sistema 2007–2012

Merilo 1: sprejeti ustavne spremembe, s katerimi bodo odstranjene vse dvoumnosti glede neodvisnosti in odgovornosti sodstva;

Merilo 2: zagotoviti preglednejši in učinkovitejši pravosodni postopek, tako da se sprejme in izvaja nov zakon o pravosodnem sistemu ter nov zakonik o pravdnem postopku; poročati o vplivu teh novih zakonov ter zakonika o kazenskem postopku in zakonika o upravnem postopku, predvsem v predkazenskem postopku;

Merilo 3: nadaljevati reformo sodstva, da bi povečali strokovnost, odgovornost in učinkovitost; oceniti vpliv te reforme in letno objavljati rezultate.

Ob pristopu se je Bolgarija zavezala, da bo povečala neodvisnost, odgovornost in integriteto sodstva ter zagotovila učinkovitejši, doslednejši in preglednejši pravosodni postopek. Taki obsežni cilji reforme so zahtevali zakonodajne spremembe, reformo pravosodnih struktur in osebja ter izboljšave pravosodnih postopkov in dela pravosodja. Zahtevali so tudi nekatere spremembe v nazorih sodnikov in drugih akterjev v pravosodnem sistemu. Za to so se ob podpori civilne družbe zavzele vse oblike državne oblasti, in sicer parlament, izvršna in pravosodna veja oblasti.

Od leta 2007 je Bolgarija postavila številne pomembne temelje za oblikovanje zavez z EU. Takoj po pristopu so bili izvedeni številni pomembni ukrepi, in sicer ustavne spremembe, novi zakon o pravosodnem sistemu, novi zakonik o pravdnem postopku, novi zakonik o upravnem postopku in spremembe zakonika o kazenskem postopku. V prvem letu pristopa so bile ustanovljene tudi nove pravosodne institucije. Ustanovljen je bil neodvisni pravosodni

⁹ Te sklepe podpira javno mnenje. 71 % anketirancev v raziskavi Flash Eurobarometer, ki je bila izvedena v Bolgariji, meni, da so imeli ukrepi EU v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje pozitiven učinek pri obravnavanju pomankljivosti v pravosodnem sistemu. 67 % je istega mnenja glede korupcije, 65 % pa glede organiziranega kriminala. Hkrati pa večina meni, da je v zadnjih petih letih stanje na teh področjih ostalo nespremenjeno ali se je poslabšalo. (Flash Eurobarometer 351).

inšpektorat, delovati pa je začel tudi vrhovni sodni svet s širokimi pooblastili za upravljanje pravosodnega sistema¹⁰. Ta pooblastila zajemajo upravljanje človeških virov v pravosodnem sistemu, vključno z imenovanji, napredovanji, ocenami in razporeditvijo osebja. Svetu je bila dodeljena tudi disciplinska odgovornost in s tem naloga, da zaščiti odgovornost in integriteto sodstva ter zagotovi, da delo pravosodja izpolnjuje visoke strokovne standarde¹¹. Te pristojnosti so vrhovnemu sodnemu svetu omogočile, da je postal glavni akter pri izvajanju reform pravosodja.

Bolgarija je pri izvajanju tega novega pravnega in institucionalnega okvira dosegla rezultate. Prvič je bil opravljen neodvisni nadzor nad delom sodišč in tožilstev, izdana so bila priporočila glede upravljanja sodišča in dela pravosodja ter izvajati so se začeli strožji disciplinski postopki. Poleg tega je Bolgarija izboljšala zakonike o postopkih v vseh treh zakonodajnih vejah in začela izboljševati delo pravosodja.

Vendar ta prizadevanja še niso privedla do znatnih izboljšanj glede odgovornosti in učinkovitosti pravosodja. Pravni postopki so pogosto izjemno dolgotrajni¹². Disciplinska praksa kaže pomanjkljivosti, številne pomembne zadeve pa niso bile zaključene ali pa niso imele odvrtačelnih rezultatov. ocenjevanja, napredovanja in imenovanja v pravosodju še niso pregledna in ne upoštevajo ciljev in meril, ki temeljijo na zaslugah. Prav tako ni še celovite kadrovske politike, ki bi uskladila potrebe po osebju in delovno obremenitev. Ukrepi za izboljšanje dela pravosodja se pogosto zdijo površni in do zdaj še niso imeli konkretnega učinka na rezultate pri pomembnih zadevah. Vprašljiva je tudi neodvisnost pravosodja.

Nekatere pomanjkljivosti je mogoče izslediti v neučinkovitem izvajanju zakonodaje, to pa lahko odraža tudi pomembne strukturne, postopkovne in organizacijske pomanjkljivosti v vrhovnem sodnem svetu in tožilstvu. Letošnje jesenske volitve v svet ter volitve novega generalnega državnega tožilca in novega predsednika vrhovnega kasacijskega sodišča so za Bolgarijo ključnega pomena, saj bo morala dokazati, da namerava do konca izvesti reformo pravosodja.

Obstaja možnost uporabe struktur, namenjenih za spodbujanje reform pravosodja, obravnave pomanjkanja zaupanja javnosti v pravosodni sistem ter vzpostavitve sistema, ki temelji na učinkovitem in odgovornem vodenju. Na tem bi lahko temeljil sistem z ustreznim ravnovesjem med učinkovitostjo, odgovornostjo, integriteto in neodvisnostjo. Vendar to od vrhovnega sodnega sveta in tožilstva zahteva večjo stopnjo zavezanosti, ki bi bila dovolj močna, da bi razkrila močno zakoreninjene osebne interese.

Od leta 2007 je sodelovanje civilne družbe in poklicnih združenj sodnikov pri reformi pravosodja pomemben dosežek. Bolgarski organi bi morali bolje izkoristiti te vire, morali bi začeti tesno sodelovati s tujimi partnerji in združiti ključne akterje v skupni zavezi za reformo.

Neodvisnost, odgovornost in integriteta sodstva

¹⁰ Vrhovni sodni svet je sestavljen v skladu z ustavo (tehnično poročilo, str. 4, opomba 6).

¹¹ Vrhovnemu sodnemu svetu na teh področjih pomagajo pravosodni inšpektorat, predsedniki sodišč in bolgarska izobraževalna institucija na področju pravosodja, tj. Nacionalni pravosodni institut.

¹² Statistični podatki EKČP kažejo, da je od vseh držav članic v Bolgariji največje število sodb EKČP pred izvršitvijo. V veliki večini te sodbe zadevajo pretirano dolge kriminalne postopke in odsotnost učinkovitega pravnega sredstva. Drugi elementi zajemajo neučinkovite preiskave in prekomerno uporabo orožja s strani policije. Svet Evrope: Nadzor izvrševanja sodb in sklepov EKČP, Letno poročilo 2011 je na voljo na:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf.

Okvir za neodvisnost sodstva v Bolgariji je bil opredeljen z ustavnimi spremembami februarja 2007. Ustava pravosodnemu sistemu dodeljuje znatno neodvisnost pri upravljanju. Vendar tudi političnim institucijam dodeljuje veliko vlogo, saj polovico izvoljenih članov vrhovnega sodnega sveta in vse pravosodne inšpektorje izvoli parlament¹³, kar je sprožilo kritike beneške komisije Sveta Evrope¹⁴. Čeprav imajo lahko sodniki porotniki odločilen vpliv na sodišču, so imenovani s strani lokalne politike¹⁵. Poročila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje so poudarila vprašanje imenovanj in ocen, ki temeljijo na zaslugah¹⁶.

Zaskrbljenost zaradi tega se je izkazala za upravičeno, saj številna ključna imenovanja sodnikov s strani parlamenta in vrhovnega sodnega sveta niso bila dovolj pregledna in objektivna ter so jih zaznamovale obtožbe o političnem vplivu¹⁷. Po številnih neposrednih političnih kritikah posameznih sodnikov¹⁸ se je omajalo tudi zaupanje v neodvisnost – v tem okviru je skrb zbujajoča odločitev vrhovnega sodnega sveta, da razreši sodnika predsednika Zveze sodnikov Bolgarije. V teh primerih svet ni konkretno ukrepal, da bi zaščitil neodvisnost sodstva. Splošen vtis je, da delitev državne oblasti ni bila upoštevana, kar neposredno vpliva na zaupanje javnosti v pravosodni sistem.

Ustavne spremembe iz leta 2007 in sprejetje revidiranega zakona o pravosodnem sistemu iz istega leta sta prav tako postavila temelje za ustrezno politiko integritete in odgovornosti sodstva. Imuniteta sodnikov je bila omejena na izvajanje službenih dolžnosti, oblikovan pa je bil tudi neodvisni pravosodni inšpektorat. Leta 2009 je Bolgarija sprejela etični kodeks za sodnike in oblikovala osrednji odbor za integriteto v okviru vrhovnega sodnega sveta¹⁹. S pravnimi spremembami iz leta 2010 so ocene o integriteti postale nujen korak v poklicnem napredovanju in napredovanju znotraj sodstva, hkrati pa so bile z njimi določene lokalne strukture za integriteto in oceno. Rezultat je bil prvi pravi disciplinski ukrep v bolgarskem sodstvu²⁰.

Večina teh disciplinskih zadev je bila sprožena na podlagi nadzorov, opravljenih s strani inšpektorata, ki je začel delovati leta 2008. Inšpektorat je v vrhovnem sodnem svetu dejavno zastopal svoja stališča o disciplinskih vprašanjih, leta 2009 pa je dobil pravico do pritožbe zoper disciplinske odločitve. Inšpektorat sestavlja natančna priporočila za predsednike sodišč.

¹³ Člani, ki jih v vrhovni sodni svet izvoli parlament, se izvolijo z navadno večino, inšpektorji pa se izvolijo z dvotretjinsko večino.

¹⁴ Glej tehnično poročilo, str. 5, opombo 7.

¹⁵ Glej tehnično poročilo, str. 18.

¹⁶ Nazadnje COM(2011) 459 final, str. 8.

¹⁷ Poročila Komisije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje z dne 20. julija 2011 (COM(2011)459 final, str. 4) in 8. februarja 2012 (COM(2012)57 final, str. 2) so sprožila zaskrbljenost zaradi nepreglednosti in neobjektivnosti pri imenovanju višjih sodnikov (glej tehnično poročilo, str. 6 in 14).

¹⁸ Po obtožbah o vplivanja in pristranskosti v zadevah organiziranega kriminala s strani člana parlamenta, so se sodniki mestnega sodišča Sofije februarja pritožili na vrhovni sodni svet, da bi zaščitili neodvisnost sodstva in ugotovili dejstva v tej zadevi. Tudi obtoženi sodnik je na sodišču vložil tožbo zaradi obrekovanja. Sodnika je naknadno 12. julija razrešil vrhovni sodni svet zaradi zavlačevanja pri motivih v sodni zadevi. To je vodilo do stavk in protestov več sodišč, vključno z večjim številom sodnikov vrhovnega kasacijskega sodišča.

¹⁹ Kljub temu pa so neodvisni strokovnjaki, s katerimi se je Komisija posvetovala, izrazili zaskrbljenost zaradi nedelitve vlog znotraj sveta (tehnično poročilo, str. 13, opomba 49).

²⁰ Pred letom 2007 in pred ustanovitvijo neodvisnega inšpektorata je bilo zelo malo disciplinskih ukrepov. Vrhovni sodni svet je odločil o skupaj 179 zadevah med oktobrom 2007 in decembrom 2011. Število sankcij se je s 15 leta 2008 in 24 leta 2009 povečalo na 34 leta 2010 ter se nato zmanjšalo na 13 leta 2011.

Nadzori, ki jih opravlja inšpektorat, pozitivno prispevajo k izboljšanju pravosodne discipline in odgovornosti, saj takšne dejavnosti prej niso obstajale²¹. Hkrati pa delo inšpektorata ni bilo usmerjeno v iskanje rešitev sistematskih pomanjkljivosti v odgovornosti sodišč in delu pravosodja. Gre za primere, za katere inšpektorati niso dali priporočil, na področjih kot je sistem naključnega dodeljevanja sodnih zadev, ali ki vključujejo popravke pomembnih in sistematičnih pomanjkljivosti v delu pravosodja²².

Povečano število disciplinskih zadev od leta 2007 je v nasprotju z nekakšno popustljivostjo v disciplinski sodni praksi in zadržanostjo pri obravnavi resnih zadev, zlasti v zvezi z integriteto. Dve simbolno pomembni zadevi domnevnega trgovanja z vplivom med sodniki sta bili obravnavani šele po velikem pritisku javnosti. Uspešna spodbijanja disciplinskih odredb na vrhovnem ustavnem sodišču kažejo²³ na slabosti sodne prakse sodišča v disciplinskih postopkih vrhovnega sodnega sveta ali v zakonodaji: take pomanjkljivosti je treba analizirati in popraviti. Popraviti pa je treba tudi pomanjkanje spremljanja kazenskih postopkov, saj tožilstvo ni preiskalo zadevnih sodnikov. To je povezano s slabimi rezultati sodišč pri obravnavi zadev v zvezi s korupcijo v svojih vrstah²⁴.

Na splošno disciplinska sodna praksa ni bila dosledna. Bolgarija tudi ni bila sposobna ustrezno uvesti integritete v sistem sodnih napredovanj in ocen ne glede na spremembe zakona o pravosodnem sistemu iz leta 2010. Preverjanja integritete so bila formalna in z malo preventivnega učinka ter so se včasih zanašala na NVO za prenos zadevnih informacij v javnost. Številna imenovanja višjih sodnikov v tem obdobju niso bila dovolj pregledna, poleg tega so jih še vedno zaznamovale obtožbe o političnem vplivu ter pomanjkanje integritete²⁵. Ker pravosodno vodstvo ni zmožno določiti in izvajati ustrezne protikorupcijske strategije²⁶, so se veje pravosodja med sabo odtujile, za kar se zdi, da je pripomoglo tudi nizki stopnji zaupanja javnosti na tem področju²⁷.

Učinkovitost pravosodnega postopka

Vrhovni sodni svet je odgovoren za kadrovsko politiko sodstva. Ta zajema prvo zaposlitev, zagotavljanje usposabljanja na nacionalnem pravosodnem inštitutu ter redne ocene, napredovanja in imenovanja na položaje višjih sodnikov. Pravne spremembe iz leta 2010 so vrhovnemu sodnemu svetu dodelile vlogo ocenjevanja delovne obremenitve, spreminjanja področij pristojnosti, razporejanja virov in po potrebi zapiranja sodišč. Zato ima svet vse

²¹ Inšpektorat izvaja redne in ad-hoc kontrole vodstev lokalnih sodišč in tožilstev, ki jih je spremljal na podlagi pritožb, preiskal pa je tudi posebna vprašanja, kot so zamude pri obravnavi zadeve. Inšpektorat je do leta 2011 izvedel celovito oceno vseh sodnih okrožij.

²² Glej tehnično poročilo, str. 7.

²³ V enem od teh zadev je vrhovno upravno sodišče razveljavilo vse disciplinske sankcije. Glej tehnično poročilo, str. 14–15.

²⁴ To je bilo poudarjeno v številnih poročilih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, vključno v COM(2011) 459 final, str. 4 in COM(2012) 57 final, str. 2–3.

²⁵ Vprašanje integritete je bilo sproženo ob imenovanju predsednikov številnih višjih sodišč v inšpektorat vrhovnega sodnega sveta in v zvezi z nekaterimi člani vrhovnega sodnega sveta (tehnično poročilo, str. 6 in 14, COM(2011) 459 final, str. 4).

²⁶ Na primer, obravnavanje pomanjkljivosti v sistemu naključnega dodeljevanja sodnih zadev, kjer preverjanje s strani inšpektorata do sedaj še ni privedlo do konkretnega korektivnega ukrepa (glej tehnično poročilo str. 7 in str. 19).

²⁷ Bolgarija od vseh držav članic najbolj negativno dojema razširjenost korupcije v pravosodnem sektorju. Septembra 2011 je 76 % vseh vprašanih v Bolgariji menilo, da je korupcija znotraj pravosodnega sistema zelo razširjena. To dožemanje se je od leta 2009 rahlo izboljšalo. (Posebni Eurobarometer št. 374 o dožemanju korupcije v EU, objavljen februarja 2012).

ustrezne pristojnosti za ustrezno upravljanje s kadrovskimi in sodnimi strukturami v korist sodne učinkovitosti.

V obdobju od leta 2007 so bile izpostavljene številne težave glede izvrševanja obveznosti vrhovnega sodnega sveta na tem področju. Prvič, svet v zvezi z napredovanjem ni bil zmožen ustrezno prenesti ciljev revidiranega zakona o pravosodnem sistemu v prakso. Sistem, kakršen je zdaj, ne zagotavlja poklicnega napredovanja sodnikov glede na strokovne zasluge ali integriteto. Čeprav so nova merila o ocenjevanju določena v zakonodaji, pa niso odražala razlik v uspešnosti sodnikov²⁸. Pomanjkljivosti ocenjevalnega sistema so vplivale tudi na postopke napredovanja in privedle do tega, da so se številne odločitve o napredovanju spodbijale na sodišču²⁹.

Napredovanja in prve zaposlitve niso sledile doslednemu in predvidljivemu sistemu³⁰, ki bi temeljil na oceni potreb zaposlenih in strategiji za izpolnitev teh potreb. Med letoma 2009 in 2011 ni bila sprejeta nobena odločitev o napredovanju. Posledično je bilo veliko število prostih delovnih mest na nekaterih sodiščih zapolnjenih s premestitvijo osebja, ki je postopek izven sistema napredovanja, temelječ samo na dogovoru med predsedniki sodišč³¹.

Delovna obremenitev na sodiščih v Sofiji in drugih sodiščih v državi se močno razlikuje³². Te razlike v delovni obremenitvi so privedle do resnih zamud na številnih sodiščih, zlasti pri objavi obrazložitev sodnih odločb. Te zamude pri objavi obrazložitev so resnična ovira za učinkovitost sodnega postopka. Vplivajo pa tudi na neodvisnost sodstva: ker velika delovna obremenitev na številnih sodiščih pogosto privede do zamud pri objavi obrazložitev, je veliko število sodnikov v tehničnem prekršku. Poklicna združenja so izrazila zaskrbljenost, da to lahko privede do subjektivne obravnave, saj naj bi bili nekateri njihovi člani sankcionirani, čeprav je pravna inšpekcija poznejše obrazložitve drugih zadev sprejela³³.

Drugi pomembni pogoji za učinkovitejši in doslednejši pravosodni postopek so učinkoviti postopki in strokovna praksa na policiji, tožilstvu in sodiščih. Od leta 2007 je Bolgarija izboljšala vse tri zakonike o postopkih, ki zajemajo kazenske, pravdne in upravne postopke³⁴. Te izboljšave so policiji omogočile, da je izboljšala preiskovalno prakso, olajšana je bila tudi uporaba dokazov na sodišču. Prav tako je omogočila sodiščem, da imenujejo rezervne zagovornike in tako zmanjšajo tveganje zamud, in tožilstvom, da se pritožijo zoper sodne odločbe in zadeve pošljejo nazaj v nadaljnjo preiskavo. Bolgarija je leta 2010 začela sestavljati novi kazenski zakonik, saj je sedanji zakonik zastarel in neustrezen pri obravnavi

²⁸ Glej tehnično poročilo, str. 13. Npr., vrhovni sodni svet je potrdil, da je bilo v ocenah iz leta 2011 98 % vseh sodnikov ocenjenih z „zelo dobro“.

²⁹ Odločitev vrhovnega sodnega sveta o napredovanju je vrhovno upravno sodišče maja razveljavilo, ker se je štelo, da vrhovni sodni svet ne bi smel upoštevati akademskih rezultatov kandidata.

³⁰ Glej tehnično poročilo, str. 13, opomba 46.

³¹ Dejansko pa se premeščanje osebja enači z napredovanjem in zlasti zadeva sodišča in tožilstva v Sofiji. Leta 2011 je bilo premeščenih sodnikov in tožilcev skupaj 265 v primerjavi z 294 mesti, namenjenimi za napredovanje in premestitev v istem letu.

³² Glede na ocene oseb, ki delujejo na področju pravosodja, je delovna obremenitev na mestnem sodišču Sofije osemkrat večja kot na drugih prvostopenjskih sodiščih, pri čemer se šteje, da je položaj na regionalnem sodišču Sofije najslabši. Razporeditev mest je ostala skromna s približno 20 do 30 premestitvami na leto (tehnično poročilo, str. 14). Odločitve o zaprtju sodišč in premestitvi osebja pa do zdaj še niso bile sprejete.

³³ Zadeva s tem v zvezi je povzeta v opombi 18.

³⁴ Novi zakonik o pravdnem postopku je bil sprejet julija 2007, zakonik o upravnem postopku je bil spremenjen leta 2007 in 2011, zakonik o kazenskem postopku pa je bil spremenjen leta 2010. Glej tehnično poročilo, str. 10–12.

številnih modernih kriminalnih dejanj, vključno s korupcijo, zlorabo položaja in organiziranim kriminalom³⁵. Delo na kazenskem zakoniku je potekalo neenakomerno in začetni rok za predložitev prvega osnutka v javno obravnavo, ki naj bi bil na začetku leta 2013, je bil preložen.

Komisija je od leta 2008 dalje poudarjala slabosti sodne in preiskovalne prakse, zlasti v zvezi z zadevami, ki se nanašajo na korupcijo na visoki ravni in hude oblike organiziranega kriminala³⁶. Bolgarija se je na to zaskrbljenost najprej odzvala z uvedbo spremljanja številnih zadev vrhovnega sodnega sveta, ki so bile v interesu javnosti, z usposabljanjem ter nadzori, ki jih opravlja inšpektorat, da bi ugotovila, ali so sodniki upoštevali postopkovna pravila. Reformo kazenskih postopkov iz leta 2010 je spremljala tudi reorganizacija policijske preiskave, razširitev preiskovalnih nalog na širše skupine policistov ter zagotovitev usposabljanja in opreme za ta namen.

Ti ukrepi so prispevali k pospešitvi nekaterih zadev na sodišču, vendar niso imeli veliko učinka na najpomembnejše zadeve korupcije na visoki ravni in organiziranega kriminala, ki jih spremlja Komisija. Na podlagi rezultatov podrobnih analiz nekaterih ključnih zadev je poročilo iz julija 2011 v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje priporočilo obsežno analizo organizacijskih struktur in pravosodnih postopkov ter izvajanje akcijskega načrta v sodelovanju z mednarodnimi strokovnjaki, ki ga spremljajo skupaj s civilno družbo³⁷. To je bilo zlasti usmerjeno v potrebo, da se različne institucije obravnavajo kot celota in ne kot ločeni organi, vsak s svojo ločeno strategijo. Kot odziv na to je Bolgarija sprejela številne strukturne in organizacijske sklepe, ki so se nanašali na tožilstvo in njegovo sodelovanje z drugimi ključnimi organi. Ti ukrepi še niso privedli do otipljivih izboljšav rezultatov v policiji in pravosodju glede zadev korupcije na visoki ravni in organiziranega kriminala (glej spodaj). Poleg tega organi kazenskega pregona in pravosodja še niso začeli izvajati obsežne in neodvisne ocene slabosti obstoječih struktur in postopkov. Zato se potencialni učinek ukrepov, ki jih je Bolgarija sprejela v tem kontekstu od lanskega poletja, še vedno pričakuje.

V tem smislu je treba opozoriti na pomen doslednosti v pravosodju. Nedavno posvetovanje znotraj pravosodja je pokazalo, da se mnenja sodnikov glede pogojev za uporabo preventivnega pripora obtožencev v hudih kazenskih zadevah močno razhajajo. Razhajanje na tako pomembnih področjih sproža veliko zaskrbljenost in kaže na pomanjkljivosti v prizadevanju za doslednost s strani pravosodnih organov, pri čemer je najpomembnejši akter na tem področju vrhovno kasacijsko sodišče. Proaktivna strategija vrhovnega kasacijskega sodišča za opredelitev in obravnavanje nedosledne interpretacije zakonodaje na vseh zadevnih področjih bi lahko prinesla velike koristi, zlasti bi pripomogla k boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji v Bolgariji³⁸. Poleg tega Bolgarija še ni dosegla objave vseh sodnih odločb in razlag v enotnem formatu.

Reforma pravosodnega sistema

Pomanjkljivosti v odgovornosti pravosodja in učinkovitosti pravosodnega postopka je treba povezati s ključnimi institucijami, ki spodbujajo napredek na tem področju, zlasti vrhovni sodni svet in tožilstvo. Zato je Komisija priporočila obsežno reformo teh institucij, oceno in

³⁵ Glej tehnično poročilo, str. 9.

³⁶ Glej tehnično poročilo, str. 16.

³⁷ COM(2012) 459 final, str. 8, priporočilo f in g.

³⁸ Vrhovno kasacijsko sodišče je med letoma 2007 in 2011 izdalo le pet predhodnih odločb v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijskimi prekrški.

izboljšanje organizacijski struktur ter strokovno prakso v zvezi s hudimi kazenskimi zadevami³⁹. Čeprav je bilo sprejetih nekaj omejenih ukrepov na ravni tožilstva⁴⁰, ta priporočila še vedno niso bila upoštevana.

Reforma vrhovnega sodnega sveta je bila še zlasti v središču pozornosti, saj se je mandat sveta bližal koncu. Ta pozornost se je še povečala, ko sta leta 2011 dva člana odstopila, ker svet ni bil zmožen konkretno izboljšati odgovornosti in integritete pravosodja ter odpraviti pomanjkanje preglednosti znotraj organizacije. V volitvah za zapolnitev teh dveh mest številna sodišča niso hotela sodelovati, saj so menila, da sedanji svet ni več legitimen, da bi predstavljal pravosodje.

Na podlagi teh razprav je ministrstvo za pravosodje dalo v razmislek reformo o volitvah v svet ter številne prispevke iz pravosodja in civilne družbe, da se spodbudi temeljita reforma organizacije sveta in volitev vanj⁴¹. Nekatera vprašanja, ki so se pojavila v tem kontekstu, so potrdili tudi strokovnjaki, s katerimi se je posvetovala Komisija⁴².

Volitve v novi svet, ki bodo potekale to jesen, so pomembna priložnost za okrepitev njegove odgovornosti in legitimnosti v pravosodju in javnosti. Predstavljati bi morale odskočno desko za temeljitejšo reformo sveta, da bo lahko bolje izpolnjeval svojo ustavno vlogo. Zato je Komisija bolgarskim organom priporočila neposredne volitve v pravosodje, ki bi pomenile pomemben korak pri obravnavi pomanjkljivosti sedanjega sistema. Čeprav je bolgarska vlada načeloma podprla neposredne volitve v vrhovni sodni svet, je menila, da jih je nemogoče ustrezno organizirati do te jeseni. Spremembe zakona o pravosodnem sistemu, ki je bil sprejet junija, pomenijo pomemben korak k preglednosti prihodnjega volilnega postopka, tako za vladno kot za pravosodno vejo. Kljub temu bo sodstvo še vedno izvoljeno po posrednem volilnem modelu in vrhovni sodni svet bo moral na korist, ki jih prinašajo neposredne volitve, počakati še naslednjih pet let⁴³. Prva poročila kažejo, da so zahteve po preglednosti sicer korak naprej v postopku, prelaganje neposrednih volitev za to leto pa pomeni nedoslednost postopkov in prevladujočo vlogo predsednikov sodišč v izboru delegatov.

Prihajajoče volitve bodo še vedno zagotovile priložnost, da se izberejo člani vrhovnega sodnega sveta, ki bodo v naslednjem mandatu zavezani aktivnejši vlogi sveta. Parlament in pravosodje lahko svoje razprave osredotočita na merila, kot so strokovne izobrazbene kvalifikacije, integriteta in vizija prihodnosti. S preglednostjo bi morale biti zagotovljene, da

³⁹ Ta priporočila Komisije so navedena pod točkami 1 in 3 na strani 8 poročila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, ki je bilo sprejeto 20. julija 2011 ((COM(2011) 459).

⁴⁰ Na primer, tožilstvo je oblikovalo dva nova oddelka za boj proti finančnemu kriminalu in oddelek za pravosodno obravnavo mladoletnikov. Bolgarija mora še vedno sprejeti ukrepe za večjo notranjo neodvisnost tožilcev, da lahko zagotovi neodvisno, objektivno in učinkovito preiskovanje. Zlasti mora obravnavati nezadostno jamstvo v bolgarskem pravu v zvezi z neodvisnostjo preiskovanja kaznivih dejanj, kar se je očitalo vrhovnemu državnemu tožilcu ali drugim visokim uradnikom blizu njega (ECHR 1108/02 Kolevi, sodba z dne 5.11.2009, pravomočna 5.2.2010).

⁴¹ Predloge za celovito reformo vrhovnega sodnega sveta je februarja 2012 ministrstvu za pravosodje predložila koalicija najpomembnejši strokovnih organizacij in NVO, aktivnih na področju pravosodne reforme. Glej tehnično poročilo, str. 16.

⁴² Strokovnjaki so predvsem poudarili, da znotraj sveta ni formalnega ločevanja med oddelki tožnikov in sodniki. To vprašanje je bilo predhodno izpostavljeno v mnenjih Beneške komisije Sveta Evrope kot vprašanje z veliko politično vlogo pri imenovanjih

⁴³ Kandidature bodo objavljene dva meseca pred datumom volitev, za zagotovitev javnega nadzora pa bodo organizirana javna zaslišanja vseh kandidatov. To jesen bodo organizirane posredne volitve s podvojenim številom delegatov. Neposredne volitve so predvidene za naslednje volitve v svet leta 2017.

bosta civilna družba in parlament lahko preverila kandidate, hkrati pa bi moralo biti pravosodje pripravljeno sprejeti odgovornost za svoje izbire.

Da se izboljšajo možnosti za uspešen naslednji mandat sveta, bo pomembno izboljšati strukturo, postopke in organizacijo sveta. Novo vodstvo sveta lahko na podlagi obsežne analize sedanjega mandata sveta oblikuje nov pogled na vlogo sveta. Novi svet lahko črpa iz novih idej strokovnih združenj in civilne družbe iz začetka tega leta. Prihajajoče volitve generalnega tožilca in predsednika vrhovnega kasacijskega sodišča bodo predstavljale testni kamen za izboljšave. Novi svet lahko izbere, da bo volitve za ta najpomembnejša sodniška mesta v državi, ki so simbolna za novi pristop, opravil z odprtimi in preglednimi postopki, jasnimi kriteriji in pravo konkurenco.

II.2 Boj proti organiziranemu kriminalu 2007–2012

Merilo 6: izvajati strategijo za boj proti organiziranemu kriminalu, ki se osredotoča na huda kazniva dejanja, pranje denarja ter na sistematično zaplembo premoženja storilcem kaznivega dejanja; poročati o novih in tekočih preiskavah ter o obtožbah in obsodbah na teh področjih.

Ob pridružitvi se je Bolgarija zavezala doseči prepričljive rezultate v boju proti organiziranemu kriminalu. To se nanaša na zmogljivost organov kazenskega pregona in sodstva, da uspešno preiskujejo, preganjajo in sodijo v zadevah organiziranega kriminala ter tako dosežejo učinkovito odvračilnost. Ključna vprašanja zajemajo sistematični zaseg in zaplembo premoženja, izboljšanje strokovnega dela policije, tožilstva in sodišč ter vzpostavitev učinkovitih struktur in uspešnega sodelovanja policije, tožilstva in drugih organov.

Boj proti organiziranemu kriminalu je postal odločnejši v letu 2010, ko je policija prevzela dejavnejšo vlogo, država pa je izvedla več dolgo pričakovanih proceduralnih in institucionalnih reform. Ta prizadevanja so vodila do trdnjega institucionalnega okvira in boljših postopkov, Bolgarija pa si je pridobila zaupanje organov kazenskega pregona v drugih državah članicah.⁴⁴ Znatno se je zvišalo število osebja, namenjenega policijskim preiskavam.⁴⁵ Prepričljivih rezultatov uspešnega spopadanja s to obliko kriminala v predkazenskem in sodnem postopku pa še vedno ni. Na tem področju je še vedno veliko nerešenih zadev in zadev z zamudami. Neodvisni opazovalci organizirani kriminal še vedno opisujejo kot temeljni izziv države in družbe,⁴⁶ s čimer soglaša tudi javno mnenje.⁴⁷

⁴⁴ Europol je zaznal boljše sodelovanje Bolgarije z institucijami kazenskega pregona v drugih državah članicah, ki je vodilo do uspešnih skupnih operacij.

⁴⁵ Število kriminalistov je iz 2000 v letu 2010 naraslo na 6000 v letu 2011 in bi moralo doseči 8000. (SEC(2011) 967 final, str. 18).

⁴⁶ Europol meni, da je organizirani kriminal v Bolgariji unikum v EU do te mere, da znatno vpliva na gospodarstvo, od koder prihaja vpliv na politični proces in državne institucije. Letni promet dvanajstih najpomembnejših dejavnosti organiziranega kriminala v Bolgariji je ocenjen na 1,8 milijarde evrov ali 4,8 % BDP letno. (Ocena ogroženosti zaradi hudih oblik kriminala in organiziranega kriminala 2010–2011. Bolgarski center za študij demokracije, Sofija; april 2012, str. 5.) Europol prav tako opozarja, da je število začetih zadev v Bolgariji, ki sicer raste, še vedno nizko v primerjavi s stopnjo organiziranega kriminala.

⁴⁷ 96 % anketirancev v raziskavi Flash Eurobarometer, ki je bila v Bolgariji izvedena maja 2012, meni, da organizirani kriminal predstavlja velik problem. (Flash Eurobarometer 351).

Institucionalni okvir za boj proti organiziranemu kriminalu je bil od leta 2007 večkrat prilagojen.⁴⁸ Splošni trend je vodil k večji specializaciji, pogostejšemu usposabljanju in natančnejšemu preverjanju varnosti.⁴⁹ V letu 2010 so bili na ravni petih okrajnih sodišč v okviru tožilstva vzpostavljene specializirane skupne enote za organizirani kriminal, v letu 2012 pa sta začela delovati novo specializirano osrednje tožilstvo za organizirani kriminal in novo specializirano sodišče.⁵⁰ Ta pristop je v skladu s priporočili iz več zaporednih poročil v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.⁵¹

Te nove specializirane strukture na ravni policije, tožilstva in sodišča kažejo na zavezanost k prilagajanju struktur za pregon organiziranega kriminala. Vendar pa doslej še niso mogle dokazati svoje učinkovitosti in uspešnega preiskovanja, dela tožilstva in sojenja pomembnih zadev. Specializirano sodišče pa je doslej razen izjemoma odločalo o manj pomembnih zadevah, saj zadevna zakonodaja sodišču ne dopušča prednostne obravnave najpomembnejših zadev.⁵² Razmere pa zaostrejuje tudi omejitve zaposlovanja na tožilstvu in sodišču. Naslednja pomembna pomanjkljivost zakonodaje je, da sodišču ne dovoljuje pregona kaznivih dejanj korupcije, ki so dejansko pogosto povezana z organiziranim kriminalom. Skupaj s splošno krepitvijo kazenskih postopkov in reformo policijske preiskave so te nove strukture in reforme jasen pokazatelj interesa Bolgarije, da doseže spremembe v boju proti organiziranemu kriminalu.

Boljši rezultati na področju zaplembe premoženja so pomemben element odvratilnosti boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji. V prvih letih po pristopu ni bilo velikega napredka na tem področju, zaseženega in zaplenjenega je bilo le nekaj premoženja v pomembnih zadevah organiziranega kriminala in korupcije na visoki ravni. V letu 2011 se je obseg zaplenjenega premoženja v Bolgariji znatno povečal, komisija za zaplembo premoženja pod novim direktorjem pa je bila dejavnejša in strožja. Njegov odstop v letu 2012 zaradi pomanjkanja politične podpore vzbuja dvom o trajnosti tega izboljšanja in postavlja širše ovire učinkoviti zaplembi premoženja.⁵³

Parlament je za izboljšanje učinkovite zaplembe premoženja maja sprejel nov zakon.⁵⁴ Ta zakon prvič omogoča zaplembo nezakonito pridobljenega premoženja s postopkom na civilnih sodiščih brez predhodne obsodbe, ki se za več resnih kriminalnih dejanj in na osnovi nekaterih upravnih kršitev lahko uvede z začetkom sodne preiskave. S sprejetjem tega zakona, za kar si je vlada v parlamentu posebej prizadevala, se je Bolgarija pozitivno odzvala na dolgotrajna priporočila mednarodne skupnosti in bolgarskih strokovnjakov. Komisija in države članice so ta pristop spodbudile in podprle.⁵⁵ Zakon glede tega ne odraža vseh priporočil iz poročil v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje,⁵⁶ strokovnjaki pa so

⁴⁸ Tehnično poročilo, str. 31.

⁴⁹ Splošna okrepitev policijske preiskave v letu 2010 je prav tako pozitivno vplivala na sposobnost policije na tem področju.

⁵⁰ Tehnično poročilo, str. 32.

⁵¹ COM(2009) 402 final, str. 7; COM(2010) 400 final, str. 8; COM(2011) 459 final, str. 9.

⁵² Opredelitev organiziranega kriminala v bolgarskem kazenskem zakoniku je kaznivo dejanje, ki so ga storili trije ali več posameznikov.

⁵³ Tehnično poročilo, str. 34.

⁵⁴ Ustavna presoja je bila vložena na začetku julija.

⁵⁵ Po prvem neuspehu v parlamentu julija 2011 in priporočilu Komisije, da se zakon ponovno obravnava, v dveh zaporednih poročilih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, je več veleposlanikov držav članic maja javno podprlo zakon, Komisija pa je svetovala o nekaterih vidikih zakona.

⁵⁶ Manjkajo zlasti nadzor premoženja višjih uradnikov in politikov in pravica komisije za zaplembo premoženja do pregleda po uradni dolžnosti.

opozorili tudi na druge potencialne pomanjkljivosti.⁵⁷ Da bi novi zakon za zaplembo premoženja lahko dosegel resnično odvračilni učinek, je potrebno redno natančno preiskovanje premoženja v vseh zadevnih primerih in boljše medinstitucionalno sodelovanje. To pa zahteva, da se tožilstvo sistematično poveže s komisijo za zaplembo premoženja, in sicer dovolj zgodaj med preiskavo, da prepreči izginotje premoženja. Tudi organi upravnega nadzora bodo morali vzpostaviti tesno sodelovanje s komisijo za zaplembo premoženja, da bodo lahko odkrivali in opredeljevali zadevne primere, saj komisija nima možnosti, da na svojo lastno pobudo preverja po uradni dolžnosti. Doslednost sodne prakse, zlasti glede prenosa dokaznega bremena, predvidenega v novem zakonu, bo naslednji pomembni element za določitev njene učinkovitosti. Pomembno bo tudi zagotoviti neodvisnost in učinkovitost prihodnje komisije za zaplembo premoženja, ki bo ustanovljena v skladu z novim zakonom, zlasti z imenovanjem usposobljenih in politično neodvisnih članov v preglednem in objektivnem postopku.⁵⁸

Čeprav je Bolgarija od leta 2010 veliko vložila v izboljšanje institucionalnega in pravnega okvira za boj proti organiziranemu kriminalu, so rezultati omejeni: zgolj v nekaj pomembnih primerih organiziranega kriminala je bila izdana pravnomočna sodba,⁵⁹ več je bilo oprostitev, čeprav je javnost na podlagi dokazov pričakovala obsodbe.⁶⁰ Resni so pomisleki glede slabih rezultatov v zvezi z odkrivanjem naročenih umorov: od 33 naročenih umorov, ki jih Komisija spremlja od leta 2006, so se začeli le štirje sodni postopki, več preiskav pa še poteka.⁶¹ V zadnjem letu se je zgodilo še več novih naročenih umorov. V tem okviru je treba opozoriti, da Komisija redno prejema pritožbe bolgarskih državljanov in tujih investitorjev zaradi neukrepanja pravosodja in domnevnega dogovarjanja z organiziranim kriminalom na lokalni ravni.⁶² Več napredka je na področjih, povezanih s sodelovanjem Bolgarije z drugimi državami članicami. Posledično je več primerov obravnave kriminala s čezmejno razsežnostjo, kot je trgovanje s prepovedanimi drogami.⁶³

Slabih splošnih rezultatov glede nadaljnjih ukrepov v posameznih zadevah ni mogoče pripisati posamezni instituciji. Analize kažejo, da je pomanjkljivosti mogoče najti na vseh ravneh preiskovalnega in sodnega postopka med policijo, tožilstvom in sodišči.⁶⁴ Nekatere pomanjkljivosti so sistematične, zlasti razdrobljenost preiskav med različnimi organi in slabo sodelovanje, druge zadevajo uporabo dokazov ter področje zaščite prič, gospodarske in finančne analize.⁶⁵ Bolgarija potrebuje jasne in učinkovite postopke in prakse ter boljše načine sodelovanja,⁶⁶ da bo lahko uspešna v pomembnih zadevah organiziranega kriminala.

⁵⁷ Tehnično poročilo, str. 35.

⁵⁸ Člane nove komisije bodo izvolili parlament, vlada in predsednik.

⁵⁹ Pomembne izjeme so zadeve Dimitar Zhelyazhkov ter Plamen Galev in Angel Hristov.

⁶⁰ Od lanskega julija je vrhovno kasacijsko sodišče pravnomočno izreklo oprostitev v štirih pomembnih zadevah: zadeva t.i. „krokodilska banda“, zadeva „mejna bratovščina“, zadeva Ilian Varsanov in zadeva Dimitar Vuchev. Oprostitev nadalje omenja COM(2011) 459 final, str. 5.

⁶¹ Na splošno je sprejeto, da je bilo v zadnjih 10 letih okrog 150 naročenih umorov, od teh jih je bilo le nekaj odkritih in kaznovanih.

⁶² To zlasti zadeva črnomorsko regijo.

⁶³ Maja je bila pridržana pomembna osebnost organiziranega kriminala, in bo izročena v sojenje v drugi državi članici EU. Nedavni velik zaseg prepovedanih drog je rezultat sodelovanja med Bolgarijo, številnimi drugimi državami članicami in Europolom.

⁶⁴ Glej tehnično poročilo, str. 30.

⁶⁵ Informacije o zavarovanem in zaplenjenem premoženju glede zadev, ki jih je obravnavalo novo specializirano tožilstvo za organiziran kriminal, niso na voljo. Nedavno se je začela pomembna zadeva o pranju denarja v zvezi s Plamenom Galevom in Angelom Hristovom.

⁶⁶ Predlogi strokovnjakov, ki temeljijo na praksi drugih držav članic, vključujejo redno poročanje vodstva v tožilstvu in policiji ter centralni register bančnih računov za lažjo finančno preiskavo.

Najjasnejša pot do napredka bi lahko bile obsežne in neodvisne ocene neuspešnih zadev s podporo partnerjev EU ter korektivni ukrepi v obliki akcijskega načrta.

Nedavno so se pokazale sistemske napake kazenskega pregona, ko sta dva pomembna obsojenca izognila izvršitvi zaporne kazni. Bolgarskim organom po izrečeni sodbi sodišča ni uspelo prijeti nekaterih najhujših kriminalcev v državi. To pa je mogoče razumeti kot velik neuspeh sistema.

II.3 Boj proti korupciji 2007–2012

Merilo 4: voditi in poročati o strokovnih, nestrankarskih preiskavah obtožb suma korupcije na visoki ravni; poročati o notranjih preiskavah javnih institucij in o objavljanju prihodkov uradnikov na visokih položajih;

Merilo 5: sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečevanje in boj proti korupciji, zlasti na mejah in lokalni upravi.

Ob pristopu je mehanizem za sodelovanje in preverjanje določil, kako naj bi Bolgarija dosegla boljše rezultate v boju proti korupciji. To se je nanašalo na zmogljivost organov kazenskega pregona in sodstva, da uspešno preiskujejo, preganjajo in sodijo v zadevah korupcije na visoki ravni ter preiskujejo neupravičeno bogatenje. Ključna orodja zajemajo sistem nadzora premoženja javnih uradnikov na visokih položajih, ukrepe za boj proti korupciji znotraj organov kazenskega pregona, tožilstva, na mejah in v drugih delih javnega sektorja ter posebne ukrepe na področju navzkrižja interesov in javnih naročil.

Bolgarija je od leta 2007 razvila celovit upravni okvir in preventivne ukrepe za boj proti korupciji. Na voljo so orodja za oceno tveganja in izvajajo se posebne metodologije za ključna področja, kot sta prijava premoženja in navzkrižje interesov. Z reformami na področju mejne policije in carine so se na teh področjih zmanjšale možnosti za korupcijo. Vendar pa je njihovo izvajanje ostalo neenakomerno. Do poslabšanja je prišlo na področjih, kot je področje zakona o amnestiji iz leta 2009.⁶⁷ Poleg tega še ni bilo upoštevano priporočilo Komisije, da se sistem preverjanja premoženja preoblikuje v učinkovito orodje za odkrivanje nezakonitega bogatenja.⁶⁸

Strokovnjaki, s katerimi se je posvetovala Komisija, so v svojih analizah bolgarskega protikorupcijskega okvira opozorili na nekaj splošnih pomanjkljivosti, ki ovirajo napredek na tem področju. Bolgarija nima neodvisnih institucij za boj proti korupciji, ki bi imele pooblastila in obveze, da pripravijo predloge in spodbudijo ukrepanje.⁶⁹ To pa omejuje njihovo svobodo ukrepanja, da bi dejavno posegli in zagotovili neodvisno spremljanje. Posledično se mnoge upravne dejavnosti na tem področju le nedejavno odzivajo in osredotočajo samo na formalno skladnost. Pomanjkanje pravic sankcioniranja na nekaterih področjih in neučinkovito sankcioniranje na področjih, na katerih te pravice obstajajo, ponazarja, kako težko je uveljavljati ta ukrep.⁷⁰

⁶⁷ Zakon o amnestiji iz leta 2009 je imel za posledico do 458 opuščenih zadev, ki vključujejo zlorabo položaja in javnih sredstev.

⁶⁸ COM(2011) 459 final, str. 10.

⁶⁹ Vsi organi s tega področja razen nacionalnega revizijskega organa so podrejeni izvršni oblasti.

⁷⁰ Nacionalni revizijski organ in komisija za navzkrižje interesov ne moreta izvesti sankcije, če se sodelovanje zavrne. Inšpektorati imajo pravico sankcionirati neskladnost s pravili za preprečevanje korupcije, vendar te pravice v praksi niso uveljavljali.

Če želi Bolgarija v naslednjem obdobju narediti korak naprej v boju proti korupciji, bi morala razmisliti o ustanovitvi neodvisnega organa, ki bi usklajeval in pomagal pri spremljanju na tem področju. V tem okviru bi bilo primerno izvesti tudi neodvisno oceno učinka bolgarske nacionalne strategije za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu ter na tej podlagi oblikovati novo strategijo z jasnejšimi kazalniki in merili dosežka.

Zaskrbljenost zaradi korupcije v Bolgariji je precejšnja: 96 % Bolgarom se zdi korupcija pomemben problem in 68 % jih meni, da se razmere na tem področju niso spremenile ali so slabše kot v letu 2007.⁷¹ Javno mnenje se bo spremenilo le, ko bo v boju proti korupciji mogoče zaznati odločno ukrepanje.

Korupcija na visoki ravni

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje se od leta 2007 osredotoča na odziv sodstva in kazenskega pregona na zadeve korupcije in zlasti korupcije na visoki ravni, ki vključuje visoke vladne uradnike ter politike. Bolgarija se je na tem področju specializirala. Po priporočilih Komisije⁷² je v letu 2009 ustanovila skupno enoto za preiskovanje in sodni pregon goljufij s sredstvi EU ter okrepila svoj pravni okvir.⁷³ Istočasno je ustanovila skupne enote, ki so obravnavale nekatere druge primere korupcije na visoki ravni, tako da so se osredotočile na organiziran kriminal. Bolgarija je po nadaljnjih priporočilih v poročilu v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje⁷⁴ leta 2012 ustanovila namensko skupno enoto za obravnavo korupcije na visoki ravni in reorganizirala skupno enoto o goljufijah v EU z razširitvijo njenih pooblastil na več drugih področij goljufij z javnimi sredstvi.

Rezultati teh specializiranih struktur so mešani. Čeprav je ustanovitev skupne enote o goljufijah v EU na začetku vodila do povečanega števila zadev in sodb na sodiščih, se je število zadev leta 2011⁷⁵ znova zmanjšalo in velika večina jih je bila manjšega pomena. Poleg tega so analize Komisije pokazale veliko število nepojasnjenih oprostilnih sodb in neuspešnih zadev.⁷⁶

Rezultati sodstva v zvezi z drugimi primeri korupcije so podobni. Čeprav se je število zadev leta 2009 in 2010 povečalo, je leta 2011 znatno padlo.⁷⁷ Poleg tega zelo malo zadev na visoki ravni pride do sodišča, sodni postopki mnogih navedenih zadev pa napredujejo zelo počasi z nesorazmerno velikim deležem oprostitev.⁷⁸ Zlasti slabo pa se je na preiskave domnevne korupcije in zlorabe položaja sodnikov odzvalo sodstvo.⁷⁹

⁷¹ Flash Eurobarometer 351, julij 2012.

⁷² Komisija je leta 2009 Bolgariji priporočila vzpostavitev specializiranih struktur za pregon in sojenje v zadevah v zvezi s korupcijo na visoki ravni in organiziranim kriminalom. (COM(2009) 402 final, str. 7).

⁷³ Spremembe kazenskega zakonika maja 2008 so omogočile vključitev dokazov, ki jih zagotavlja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), na sodišču.

⁷⁴ COM(2011) 459 final, str. 8–9.

⁷⁵ Število obsodb v primerih goljufij v EU je od leta 2007 postopoma naraslo od nič na 243 obsodb leta 2010, leta 2011 pa znova padlo na 159. Vse obtožnice za goljufije v EU iz leta 2011 so bile kot kazenske zadeve opuščene in preoblikovane v upravne kršitve. (COM(2012) 57 final, str. 6).

⁷⁶ Komisija je v svojih poročilih julija 2011 in februarja 2012 opozorila na veliko število opuščenih zadev, medtem ko so bili z njimi povezani vidiki v drugih državah kazensko preganjani. (COM(2011) 459 final, str. 6; (COM(2012) 57 final, str. 6).

⁷⁷ Na novo začeti predkazenski postopki za kazniva dejanja korupcije: 512 leta 2007, 490 leta 2008, 595 leta 2009, 684 leta 2010 in 522 leta 2011.

⁷⁸ Od zadnje analize Komisije julija 2011 je bilo izrečenih pet sodb v zadevah na visoki ravni, dve od njih sta bili dokončni. Pravnomočne obsodbe z zapornimi kaznimi so bile izrečene v dveh zadevah v zvezi z

V tem okviru je treba izraziti še posebno zaskrbljenost zaradi nenehnih zamud in odlaganj na ravni pritožbenega sodišča v dveh simbolno pomembnih zadevah v zvezi z goljufijami s sredstvi EU, v katerih je sodišče prve stopnje marca in oktobra 2010 izreklo dolgi zaporni kazni. Na vprašanje, zakaj sodstvo ni dejavno izvajalo postopkovnih možnosti, ki so na voljo za pospešitev teh simbolnih zadev, ni zadovoljivih pojasnil.⁸⁰ Slabi rezultati v predkazenskem in sodnem postopku v preganjanju korupcije na visoki ravni se v veliki meri lahko pripišejo sistematičnim pomanjkljivostim, ki vplivajo na pravosodno učinkovitost na drugih področjih, kot so pravni okvir, sodna praksa ter praksa organov pregona in upravnega nadzora. Komisija jih je opredelila leta 2011⁸¹, odražajo pa se tudi v analizah, ki so jih izvedli organi kazenskega pregona leta 2012. Popravni ukrepi, ki jih je izvajalo tožilstvo,⁸² kažejo, da se pravosodje vedno bolj zaveda, da so v strokovni praksi in organizaciji potrebne temeljite spremembe, če si Bolgarija želi izboljšati rezultate v boju proti korupciji na visoki ravni.

Te ukrepe je treba vpeti v splošna pravna in institucionalna prizadevanja v Bolgariji, da se izboljšajo poti, po katerih se zadeve korupcije privedejo pred sodišče, kakor je bilo leta 2011 priporočeno v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.⁸³ Za to pa je potrebno usklajeno ukrepanje na več področjih. Prvič, Bolgarija bi morala proučiti pravne spremembe, ki bi pravosodju olajšale pregon kaznivih dejanj korupcije.⁸⁴ Drugič, organi upravnega nadzora bi morali vzpostaviti dejavnejši odnos pri opredeljevanju zadev in učinkovite načine sodelovanja s pravosodjem. Tretjič, kriminalisti in tožilci se morajo usposobiti za izvajanje analiz kompleksnejših ekonomskih in finančnih podatkov. Končno, tožilstvo mora biti sposobno ustrezno načrtovati in usmerjati kompleksne preiskave do uspešnega zaključka, sodni sistem pa mora sodnikom omogočiti, da izboljšajo svojo sposobnost za presojanje ekonomskih in finančnih dokazov, usklajevanje sodne prakse in spodbujanje odvračilnih sankcij s kasacijo. V tem okviru bo pomembno vzpostaviti tesno operativno sodelovanje med specializirano skupno enoto proti korupciji in specializiranim tožilstvom za organizirani kriminal.

Navkljub različnim pravnim in postopkovnim instrumentom za obravnavo korupcije na visoki ravni nadaljnje težave s takšnimi zadevami zbuja pomisleke o sposobnostih in odločnosti pravosodja. Zadeve korupcije na visoki ravni običajno zajemajo vplivne javne osebe, zato predstavljajo preskus sposobnosti in neodvisnosti bolgarskega pravosodnega sistema. Glede na to, da sta korupcija in organizirani kriminal pogosto povezana, so podrobne finančne preiskave pomemben del vsake preiskave na tem področju ter zlasti pomembne za odkrivanje povezav med organiziranim kriminalom in politiko. Tem vidikom pa v Bolgariji ni bila namenjena ustrezna pozornost. Pomembno bo tudi tesno sodelovanje s komisijo za zaplenbo premoženja in drugimi organi upravnega nadzora, da se lahko izvede učinkovit pregon zadev korupcije na visoki ravni z odvračilnimi rezultati.

bivšim poslancem parlamenta in bivšim direktorjem državnega podjetja, izvršitev ene kazni je bila odložena. V istem obdobju je bilo oproščenih deset zadev, ki so vključevale tri bivše ministre, enega bivšega namestnika ministra in druge visoke uradnike, upravitelje državnih podjetij in poslovneže.

⁷⁹ Glej zgoraj str. 7.

⁸⁰ V obeh zadevah različne zamude pomenijo, da sta obsodbi na prvi stopnji, izrečeni leta 2010, v pritožbenem postopku le malo napredovali. (Tehnično poročilo, str. 20, opomba 80).

⁸¹ Tehnično poročilo v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, 20. julij 2011 (SEC(2011) 967 final), str. 12.

⁸² Glej tehnično poročilo, str. 16–17.

⁸³ V ta namen je Komisija predlagala, da Bolgarija obsežno pregleda delo pravosodja, postopke in organizacijo ter skupaj z mednarodnimi strokovnjaki pripravi podroben akcijski načrt. (COM(2011) 459 final, priporočila iz točk 3 in 6, strani 8–9).

⁸⁴ Glej tehnično poročilo, str. 9.

Prizadevanja institucij kazenskega pregona v boju proti korupciji je treba dopolniti z učinkovitim upravnim ukrepanjem, da se opredelijo kršitve pravil, uporabijo sankcije in pripravijo preventivni ukrepi. Bolgarija je od leta 2007 na tem področju razvila celovit upravni okvir. Zlasti je ustanovila usklajevalni organ za boj proti korupciji v okviru Sveta ministrov, ki nadzoruje izvajanje bolgarske strategije in akcijskih načrtov na tem področju. Leta 2010 sta bila ustanovljena dva nova upravna organa, in sicer komisija za preprečevanje navzkrižja interesov in horizontalni organ za spodbujanje boja proti korupciji. Poleg tega so bili upravni inšpektorati v vseh vejah vladnih dejavnosti zadolženi za razvoj in spremljanje preventivne dejavnosti in orodja za oceno tveganja ter naprošeni, da po potrebi uporabijo disciplinske sankcije. Ta okvir dopolnjuje nacionalni revizijski organ, ki je zadolžen za nadzor premoženja javnih uradnikov.

Bolgarija je s pomočjo tega celovitega upravnega okvira od leta 2007 lahko zabeležila več uspehov v preprečevanju in sankcioniranju korupcije. Na večini vladnih področij so bila oblikovana in izvajana orodja za oceno tveganja in etični kodeks, vzpostavljen je bil sistem za redne prijave navzkrižja interesov, neskladnosti in premoženja za javne uradnike, nekatere institucije, kot so carina, davčni organi in mejna policija, pa so izvedle strukturne reforme s posebnim poudarkom na integriteti in preprečevanju korupcije.

Ostalo pa je tudi več pomembnih pomanjkljivosti, ki bi jih Bolgarija morala popraviti, če želi doseči bistvene spremembe v preprečevanju korupcije in izboljšati stopnjo zaupanja Bolgarov v svoje državne institucije. Sistem nadzora premoženja, v okviru katerega nacionalni revizijski organ zbira in objavlja prijave premoženja, je uporaben prispevek k preglednosti, vendar pa je preverjanje prijav preveč površno, sistem pa ne omogoča odkrivanja nezakonitega bogatenja. Sporočenih je bilo nekaj primerov dejanskega sledenja pomanjkljivostim v prijavah drugih organov.⁸⁵ Priporočilo Komisije, da se preverjanje premoženja vključi v nov zakon o zaplembi premoženjskih koristi, ni bilo upoštevano.⁸⁶ Dejstvo, da je bilo do zdaj preiskanih samo nekaj takih primerov, dovolj jasno ponazarja vrzel na tem področju, del upravnega ustroja pa mora biti izrecno odgovoren za dejavno preprečevanje nezakonitega bogatenja.

Bolgarija je leta 2009 sprejela zakon o navzkrižju interesov in ustanovila upravni organ, ki bo opredeljeval in sankcioniral navzkrižje interesov.⁸⁷ Vzpostavitev te namenske komisije, ki opredeljuje navzkrižje interesov in predlaga sankcije, je sprožilo izrazito povečanje javnih opozoril o navzkrižju interesov in več odločb, vendar je bila doslej zaključena le ena zadeva.⁸⁸ Ocena prvih 15 mesecev dela komisije kaže, da je nov organ hitro sprejel svoj izziv in začel z

⁸⁵ Računalniški program avtomatično primerja prijave z nekaterimi drugimi razpoložljivimi podatki, kot so davčne napovedi, ni pa ocene tveganja, dostopa do bančnih podatkov, primerjave s prijavami v predhodnih letih in tako nobene možnosti za sledenje neupravičenega bogatenja.

⁸⁶ Komisija je Bolgariji priporočila „sprejem zakonodaje, ki bo omogočala zaplembo in preverjanje premoženja visokih uradnikov, sodnikov in politikov po uradni dolžnosti in brez obsodbe ter prikaz napredka na tem področju“ (COM(2011) 459 final, str. 9).

⁸⁷ Bolgarija je po začasni ukinitvi sredstev EU poleti 2008, ki je bila posledica zlasti več primerov navzkrižja interesov in pomanjkanja zaščite sredstev EU na tem področju, leta 2009 sprejela zakon in nato leta 2011 ustanovila komisijo za preprečevanje in ugotavljanje navzkrižja interesov. (Tehnično poročilo, str. 27; glej tudi COM(2008) 496 final, Poročilo o upravljanju sredstev EU v Bolgariji.)

⁸⁸ Glej tehnično poročilo, str. 27.

delom, vendar se v pomembnih zadevah še ni mogel dokazati s prepričljivimi odločbami.⁸⁹ Preveriti pa je treba tudi učinkovitost zakona o navzkrižju interesov. Zoper odločbe komisije in zoper vsako nadaljnjo upravno sankcijo je na sodišču mogoče vložiti pritožbo na dveh stopnjah. Zaradi teh okornih dvostopenjskih postopkov je lahko komisija doslej izdala samo pet kazenskih odločb.⁹⁰ Komisija mora dokazati, da je v občutljivih zadevah sposobna trezno presoјati. Priporočila Komisije, da se za individualne pogodbe uporabijo pravila za navzkrižje interesov, še niso bila upoštevana.⁹¹

Bolgarija v okviru generalnega inšpektorata Sveta ministrov izvaja metodologijo o oceni tveganja korupcije v izvršni oblasti. Ta metodologija je lahko uporabno orodje za preprečevanje korupcije. Vendar pa njena uporaba ni obvezna, možnosti generalnega inšpektorata za spremljanje izvajanja pa so omeјene. Poleg tega je ocena tveganja korupcije obvezna samo za izvršno vejo oblasti,⁹² disciplinski ukrepi v zadevah, kadar zahteve niso bile upoštevane, pa doslej niso bili uporabljeni. Nova struktura za oceno tveganja korupcije po bolgarskem institucionalnem okviru („Borkor“) še ni začela delovati. Da bi lahko imela dodano vrednost, bi morala postati močna osrednja institucija za usklajevanje boja proti korupciji, s pristojnostmi ocenjevanja načrtov drugih institucij, priprave ocene tveganja prijav v zvezi z navzkrižjem interesov ali delovanja kot sekretariat za neodvisen postopek spremljanja.

Javna naročila

Pomanjkljivosti v izvajanju zakonodaje o javnem naročanju so pomemben vir korupcije. Med drugim slabijo učinkovito uporabo sredstev EU in na splošno vodijo k nižji kakovosti zagotavljanja javnih dobrin in izgubi javnega denarja. Revizije in ocene različnih služb Komisije opozarjajo na precejšnje tveganje in pomanjkljivosti na tem področju.

Bolgarija si je od leta 2007 prizadevala izboljšati svoj pravni okvir in upravne ukrepe v zvezi z javnim naročanjem. Da bi izpolnila priporočila Komisije⁹³, je spremenila svojo zakonodajo o javnem naročanju in ga tako poenostavila ter okrepila upravni nadzor. Agencija za nadzor javnih financ in računsko sodišče sta dobila pooblastila za preglede po uradni dolžnosti, podaljšan pa je bil zahtevk za agencijo za javna naročila, da preveri razpise pred njihovo objavo. Bolgarija si prizadeva izboljšati strokovnost sodstva, vključno s specializacijo.

Vendar pa ta prizadevanja še niso obrodila pričakovanih sadov. Število pritožb, ki jih Komisija dobiva glede bolgarskega sistema o javnih naročilih, še vedno raste,⁹⁴ nekaj pa je tudi jasnih primerov hudih kršitev pravil EU o javnih naročilih. Čeprav je bilo letos na voljo

⁸⁹ Nedavne zadeve, ki so bile odmevne v javnosti, so vključevale bivšega predsednika komisije za zaplembo premoženja, bivšega predsednika in člana komisije za varstvo potrošnikov.

⁹⁰ Druge pomanjkljivosti, na katere so opozorili strokovnjaki, zlasti vključujejo nezmožnost sledenja anonimnim opozorilom in uporabe upravnih sankcij v primeru predložitve nepravilnih prijav (glej tehnično poročilo, str. 27).

⁹¹ (COM(2011) 459 final, priporočilo V, str. 10). Individualne pogodbe trenutno temeljijo na zakonu o obvezah in pogodbah in zato zanje ne velja delovna zakonodaja in njene odločbe o navzkrižju interesov in neskladnosti.

⁹² Ocena tveganja korupcije ni obvezna za parlament, pravosodje, lokalne samouprave, javne agencije, javne institucije ter javna podjetja in sklade.

⁹³ COM(2011) 459 final, str. 10.

⁹⁴ Na področju javnega naročanja je Komisija leta 2008 in 2009 dobila 4 pritožbe, leta 2010 in 2011 pa 26 pritožb.

dodatno osebje,⁹⁵ pa ga je za pomoč naročnikom še vedno premalo. Za Bolgarijo bo pomembno, da učinkovito izvede nove nadzorne postopke. S pravico Agencije za javna naročila, da opravlja preglede po uradni dolžnosti, bi pomembno poudarili, da se od vseh nadzornih organov pričakuje bolj dejaven pristop na podlagi tveganja.

III. Naslednji ukrepi

Ocena Komisije kaže napredek, ki ga je Bolgarija naredila v petih letih od svojega pristopa k EU. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je pozitivno prispeval k temu napredku. Komisija meni, da je Bolgarija ubrala pravo smer na poti do ciljev mehanizma za sodelovanje in preverjanje, če le pospeši reforme. Za poglobitev reform je nujna večja zavzetost, zlasti v vodstvu pravosodja. Potrebna je jasna skupna usmeritev organov ter celovit pristop pri izvajanju sprememb, združevanje dejavnosti različnih institucij, ki bo učinkovitejše kot v preteklosti. Zato je treba bolj prizadevno pokazati, da integriteta šteje ter da sta korupcija in organizirani kriminal učinkovito kaznovana. Z mehanizmom za sodelovanje in preverjanje bi bilo treba nadaljevati in z njim podpreti ta prizadevanja ter ohraniti zagon za spremembe k trajnemu in nepreklicnemu reformnemu procesu – procesu, ki bo dovolj trden, da zunanji posegi mehanizma ne bodo več potrebni.

Zadnjih pet let je pokazalo, da Bolgarija lahko uspešno napreduje, kadar je usmeritev politike jasna. Mnoga ustrezna orodja je postavila na pravo mesto. V naslednji fazi pa bo treba ta orodja uporabiti ter tako spodbuditi in izvajati reforme. S tem bo Bolgarija bližje izpolnitvi zahtev mehanizma za sodelovanje in preverjanje, Bolgarom pa bo dokazala svojo zavezanost. Vse države članice imajo v okviru območja svobode, varnosti in pravice tako obveze kot priložnosti in Komisija pričakuje, da bo Bolgarija zaključila ta poseben postopek mehanizma za sodelovanje in preverjanje, ter obravnavala ta vprašanja na enaki podlagi kot druge države članice.

Ob priznavanju, da mora Bolgarija zdaj izvesti svoje odločitve in se pri tem izogibati nazadovanju ter pokazati jasne rezultate, se je Komisija odločila, da bo svojo naslednjo oceno izvedla konec leta 2013. S tem bo omogočila potreben čas za oceno oprijemljivih rezultatov. Komisija bo prav tako zaključila s prakso izdajanja vmesnih poročil pregleda stanja. Vendar pa bo Komisija v tem obdobju z rednimi misijami ter pogostim dialogom z bolgarskimi organi in drugimi državami članicami natančno spremljala napredek.

IV. Priporočila

Za ohranitev napredka Komisija na podlagi priporočil, pripravljenih v pomoč Bolgariji pri njenem prizadevanju v pripravah na naslednjo oceno napredka v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, ki jo bo Komisija pripravila konec 2013, Bolgarijo poziva k ukrepanju na naslednjih področjih.

1. Reforma pravosodnega sistema
 - prenova vrhovnega pravosodnega sveta s pooblastilom, da izvede korenite reforme;

⁹⁵ Agencija za javna naročila je letos dobila 10 dodatnih mest, namenjenih zlasti izvedbi dodatnega predhodnega nadzora.

- priprava in izvedba srednjeročne strategije človeških virov za pravosodje, ki bo temeljila na analizi potreb in delovne obremenitve, s spremembami v strukturi sodišč, zaposlovanju in usposabljanju;
- pooblastitev novega generalnega tožilca, da reformira strukturo, postopke in organizacijo tožilstva na podlagi neodvisne funkcionalne revizije in v sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki;
- določitev cilja za dokončanje dela v zvezi z novim kazenskim zakonikom ter njegovo izvajanje;
- zagotovitev odprte udeležbe vseh pomembnih nevladnih in strokovnih organizacij v opredeljevanju in spremljanju strategij reforme.

2. Neodvisnost, odgovornost in integriteta pravosodja

- usmeritev dela inšpektorata v integriteto in učinkovitost pravosodja; opredelitev enotnega, učinkovitega sistema naključnega dodeljevanja zadev, ki se bo uporabljal po vsej državi;
- zagotovitev, da je izvolitev generalnega tožilca primer preglednega, konkurenčnega postopka, osnovanega na merilih integritete in učinkovitosti;
- zagotovitev, da so pri ocenjevanjih, napredovanjih, imenovanjih in disciplinskih odločitvah pravosodja najpomembnejša merila preglednost, objektivnost in integriteta.

3. Učinkovitost pravosodnega postopka

- priprava strategije za zmanjšanje zaostankov pri objavi obrazložitve za zadeve in analiza, kako izboljšati to težavo;
- odprava vrzeli v učinkovitem izvajanju sodnih odločb, kot so skrivanje zaradi izogibanja zaporni kazni ali neuporaba finančnih kazni, ki jih določi sodišče;
- sprejem strategije za izboljšanje pravne doslednosti, vključno z dejavno strategijo vrhovnega kasacijskega sodišča, da opredeli področja, na katerih prihaja do razhajanj, in v zvezi s katerimi razsoja.

4. Boj proti organiziranemu kriminalu

- zagotovitev, da je nova komisija za zaplembo premoženja imenovana na podlagi integritete, da drugi organi, zlasti tožilstvo, popolnoma sodelujejo pri njenem delu; hitre razsodbe vrhovnega kasacijskega sodišča, da po potrebi zaščitijo svoje pristojnosti;
- izvedba neodvisne analize neuspešnih zadev, ki bo zajemala slabosti preiskave in tožilstva, vključno z zaščito prič, ekonomsko in finančno analizo, zbiranje dokazov s strani policije ter sodelovanje med sodno in izvršilno oblastjo;
- na tej podlagi izboljšava pomanjkljivosti v strukturi, upravljanju, zaposlovanju, usposabljanju, sodelovanju in poklicni praksi.

5. Boj proti korupciji

- uporaba izkušenj iz preteklih zadev za izboljšanje uspešnosti policije, tožilstva in sodišč;
- izvedba neodvisne ocene učinka bolgarske nacionalne protikorupcijske strategije; zadolžitev ene institucije, da usklajuje boj proti korupciji, pomaga in usklajuje prizadevanja različnih sektorjev, poroča o rezultatih protikorupcijske strategije v vseh javnih organih ter podpira nov neodvisni sistem spremljanja, ki vključuje civilno družbo;
- sprememba zakona o navzkrižju interesov, da se omogoči učinkovita uporaba odvračalnih sankcij; revizija sistema prijavljanja in preverjanja premoženja, da bo ta postal učinkovit instrument za odkrivanje nezakonitega bogatenja.