

Bruxelles, 25.1.2017.
COM(2017) 43 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o napretku Bugarske u okviru mehanizma suradnje i provjere

{SWD(2017) 24 final}

1. UVOD

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je u vrijeme pristupanja Bugarske Europskoj uniji 2007.¹ u cilju rješavanja nedostataka reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Od tada se izvješćima o CVM-u prati napredak bugarskih vlasti, a posebnim im se preporukama nastoji pomoći u usmjeravanju napora koje Bugarska poduzima. Budući da je ove godine deseta obljetnica CVM-a, Komisija je odlučila pregledati postignuća, preostale izazove i korake koje je još potrebno poduzeti kako bi se ostvarili ciljevi CVM-a.

Kao što je Vijeće više puta naglasilo², CVM će se zaključiti kada svih šest mjerila koja se primjenjuju na Bugarsku budu uspješno ispunjena. Mjerila su definirana u vrijeme pristupanja i njima su obuhvaćena pitanja koja su ključna za rad država članica, a to su neovisnost pravosuđa i učinkovitost, integritet i borba protiv korupcije i organiziranoga kriminala. Za njihovo ispunjavanje potrebna je kombinacija zakonodavnih i institucijskih koraka. Osim toga, ti se koraci mogu u cijelosti ocijeniti samo ako se preispita je li njihov željeni učinak vidljiv u praksi i može li se smatrati da su uključeni u pravni i institucijski okvir Bugarske te da se neće poništiti. To će omogućiti da građani vjeruju da se odlukama i praksom u Bugarskoj u cijelosti poštuje vladavina prava i čini osnovu za uzajamno povjerenje potrebno za djelotvornu provedbu prava EU-a.

U posljednjih deset godina za bugarsko društvo glavna su pitanja bila reforma pravosuđa i borba protiv korupcije³. CVM ima važnu ulogu u Bugarskoj kao pokretač reforme i alat za praćenje rezultata. Zaključci Komisije i metodologija CVM-a od početka uživaju snažnu potporu Vijeća, a pomogla im je i suradnja s mnogim državama članicama i njihovi doprinosi. Suradnja je unaprijeđena i pružanjem potpore Bugarskoj iz fondova EU-a te nedavno i u okviru ciljne pomoći koju koordinira Služba za potporu strukturnim reformama (SPSR) Europske komisije.

Uz praćenje napretka u proteklih deset godina, u izvješćima o CVM-u zabilježeno je i da brzina provođenja reformi nije ujednačena, posebno zbog razdoblja političke nestabilnosti. Postupno je uspostavljen okvir, uključujući dvije važne nacionalne strategije za reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije. Napredak u rješavanju korupcije na visokoj razini i organiziranoga kriminala na temelju toga i dalje je izazov: kako bi reforme doista zaživjele, potrebno je uložiti napore u pogledu uspješnog zaključivanja predmeta na visokoj razini na sudu.

Ovo je izvješće osvrst na situaciju u Bugarskoj od 2007. Kao i proteklih godina, ono je rezultat pomne analize koju je provela Europska komisija na osnovi bliske suradnje s bugarskim institucijama te doprinosa civilnog društva i drugih dionika, uključujući države članice.

U tom je smislu važno jasno poznavanje područja primjene CVM-a. Odlukama o uspostavljanju CVM-a utvrđuju se parametri područja primjene CVM-a u pogledu reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i organiziranoga kriminala. Tim se parametrima određuje kada su mjerila ispunjena. Međutim, brzina i temeljitost reforme zasigurno su pod utjecajem

¹ Zaključci Vijeća ministara, 17. listopada 2006. (13339/06); Odluka Komisije o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Bugarske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, 13. prosinca 2006. (C(2006) 6570 final)

² Vijeće je u najnovijim zaključcima iz ožujka 2016. pozvalo na odlučno ubrzanje napora u rješavanju svih preporuka koje je Komisija navela u svojem izvješću iz 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Za relevantne dokumente o CVM-u, vidi http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Istraživanje Flash Eurobarometar br. 445: Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, objavljeno 25. siječnja 2017.

okruženja u kojem se nastoji postići napredak u određenim pitanjima obuhvaćenima CVM-om, karakteristikama bugarskog društva i njegovim upravljanjem. Primjerice, naponi izgradnje administrativnih kapaciteta posljednjih godina i dalje su u tijeku i utječu na proces reformi. Zakonodavni postupak u Bugarskoj nije omogućio predvidivo pravno okruženje⁴. Bugarski mediji često su obilježeni niskim stupnjem neovisnosti i neučinkovitim provođenjem novinarskih standarda, što negativno utječe na javnu raspravu o reformama⁵. Premda ta pitanja nisu obuhvaćena CVM-om, ona imaju izravan učinak na sposobnost provođenja reforme i Bugarskoj otežavaju postizanje napretka.

U ovom se izvješću nalaze i brojne preporuke iz područja rada CVM-a za intenzivnije izvješćivanje i transparentnost. Kratkoročno bi to moglo pomoći Komisiji pri donošenju konačnih zaključaka, a nakon zaključivanja CVM-a naglašavanjem odgovornosti pružila bi se potpora održivosti reforme.

Konačno, potrebno je naglasiti da CVM ne bi trebalo izravno povezivati s drugim područjima politike zbog različite prirode njegova područja primjene. Komisija stoga smatra da nije primjereno povezivati CVM s odlukama u drugim područjima, kao što su ispunjavanje kriterija prihvatljivosti za europske strukturne i investicijske fondove ili pristup schengenskom prostoru.

U ovom se izvješću dugoročnom perspektivom nastoje utvrditi glavni koraci koje je još potrebno poduzeti za ostvarivanje ciljeva CVM-a. Zbog dosadašnjeg napretka moguće je staviti naglasak na te preostale korake koje je potrebno poduzeti. Nakon što se poduzmu koraci u pogledu mjerila utvrđenih u ovom izvješću, smatrat će se da je odgovarajuće mjerilo privremeno ispunjeno. CVM će biti zaključen kada se ispune sva mjerila. Utvrđene preporuke stoga se mogu smatrati dostatnima za ispunjavanje tog cilja, osim ako zbog razvoja događaja dođe do poništenja postignutog napretka. Komisija smatra da bi zbog toga bugarske vlasti i EU u cjelini trebali ubrzati proces reformi. Kada je riječ o mjerilima za koje se smatra da je postignut znatan napredak, Komisijino je stajalište da bi se odlučnom provedbom te održavanjem brzine i dosljednog smjera reforme moglo omogućiti njihovo skoro ispunjavanje, dok je za druga mjerila taj proces zahtjevniji. Stoga Komisija namjerava krajem 2017. podnijeti sljedeće izvješće i spremna je pružiti dodatnu pomoć kako bi se zadržao napredak i posljedično zaključio mehanizam.

2. PROCJENA NAPRETKA U ISPUNJAVANJU MJERILA OD POČETKA CVM-A

Uz osvrt na napredak u pogledu preporuka iz izvješća o CVM-u iz 2016. u ovom se odjeljku daje cjelokupna procjena deset godina reformi. Najrelevantniji događaji i rezultati detaljno su opisani u priloženom tehničkom izvješću⁶. Svako od šest mjerila može se posebno ocijeniti, ali među njima postoji povezanost. Procjena napretka obuhvaćala je osvrt na strukturne uvjete (kao što su zakoni, institucije i resursi), rezultate i činjenicu može li se napredak smatrati postojanim. Također treba napomenuti da je otkada su dogovorena mjerila CVM-a došlo do velikih promjena sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, međunarodnih standarda i najbolje prakse te usporednih informacija o nacionalnim pravosudnim sustavima u EU-u, što je pomoglo bugarskim vlastima u reformama te dalo objektivnu i usporedivu mjeru razvoja

⁴ Važan napredak dogodio se u studenome 2016., kada su donesene izmjene zakona o normativnim aktima, prema kojima se novi zakoni koje predlaže vlada moraju podvrgnuti procjeni učinka.

⁵ Prema svjetskom indeksu slobode medija za 2016. Bugarska zauzima posljednje mjesto među svim državama članicama EU-a. <https://rsf.org/en/ranking>

⁶ SWD (2017)24.

pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije i organiziranoga kriminala u Bugarskoj u okviru šest mjerila.

2.1. Reforma pravosuđa

Neovisnost i odgovornost pravosuđa

Prvo se mjerilo odnosi na reformu pravosuđa i usredotočeno je na uspostavu stabilnog ustavnog okvira za *neovisan i odgovoran pravosudni sustav*. U posljednjih deset godina Bugarska je dvaput izmijenila ustav, u okviru čega je poboljšala funkcioniranje Vrhovnog sudskog vijeća (SJC) i uspostavila Inspektorat Vrhovnog sudskog vijeća (ISJC) kako bi se promicalo dobro upravljanje pravosudnim tijelima i pridonijelo standardima integriteta u sudstvu. Prve promjene poduzete su ubrzo nakon ulaska u Uniju. Daljnje važne reforme provedene su ustavnim izmjenama koje je Nacionalna skupština donijela u prosincu 2015. Konkretno, u SJC-u su uspostavljeni zasebni domovi za državne odvjetnike i suce, poboljšana je transparentnost donošenja odluka u pogledu kadrovskih pitanja i izbora članova SJC-a te je ojačana uloga inspektorata SJC-a u odnosu na integritet sudaca. Neke od tih promjena, primjerice načelo „jedan sudac, jedan glas” u izborima za SJC, uslijedile su nakon prijašnjih izvješća o CVM-u. Prenosjenje tih posljednjih promjena u zakonodavstvo dovršeno je tijekom 2016., stoga će se cjelovit učinak moći vidjeti tek nakon dovršetka provedbe. Dosad se pokazalo da je reforma Vijeća dovela do veće transparentnosti u postupku donošenja odluka, a veća demokratizacija odrazit će se na izbore za Vijeće u 2017. Međutim, zabrinutost i dalje izazivaju stalne napetosti među članovima Vijeća i optužbe o navodnom nedostatku objektivnosti u glavnim odlukama. Zakašnjela i nepotpuna reakcija na događaje otkrivene krajem 2014. na Gradskom sudu u Sofiji iznesena je u posljednja dva izvješća o CVM-u te je dodatno pojačala optužbe o neprimjerenom utjecaju unutar SJC-a. Općenito, Bugarska je ostvarila znatan napredak u pogledu prvog mjerila, ali i dalje treba pokazati rezultate u provedbi najnovijih ustavnih promjena.

Pravni okvir

Drugo se mjerilo odnosi na zakonodavni okvir u pogledu *ključnog zakonodavstva kojim se utječe na pravosudni sustav i sudske postupke*. U posljednjih deset godina ostvareni su znatni pomaci, posebno u odnosu na Zakon o pravosudnom sustavu i u poboljšanju građanskih postupaka. Nakon sveobuhvatne strategije reforme pravosuđa koju je pripremila vlada a Nacionalno vijeće odobrilo 2015., u 2016. su provedene opsežne izmjene Zakona o pravosudnom sustavu. Izmjenama, koje su provedene u bliskom savjetovanju s dionicima i stručnjacima⁷, nastoji se poboljšati zakonodavstvo u brojnim područjima, od napredovanja u karijeri za suce do unutarnjeg upravljanja na sudovima. Uz prijašnje reforme, tim se izmjenama ostvaruje znatan napredak u reformi bugarskog pravosuđa.

Napredak u području kaznenih postupaka nije toliko izražen, tako da i dalje postoje važni izazovi koje treba riješiti. Usprkos važnim poboljšanjima postignutima u godinama nakon pristupanja EU-u kazneni postupci u Bugarskoj i dalje ozbiljno ugrožavaju djelotvoran kazneni progon složenih predmeta, među kojima su i predmeti povezani s korupcijom na visokoj razini i ozbiljnim organiziranim kriminalom. Tijekom godina utvrđen je niz konkretnih problema, od kojih su neki riješeni zakonodavnim mjerama. Međutim, formalizam kaznenih postupaka i dalje je izazov za bugarski pravni sustav. Odnedavna su u pripremi daljnji zakonodavni prijedlozi i neki bi, u kombinaciji s odgovarajućim organizacijskim mjerama, mogli imati znatan učinak.

⁷ Vlada je u okviru Ministarstva pravosuđa uspostavila savjetodavno vijeće o reformi pravosuđa, koje je imalo najvažniju ulogu u dovršavanju zakonodavnih prijedloga.

Uzrok problema u kaznenom progonu ozbiljnih kaznenih djela otkriven je i u kaznenom zakonu te je on neprestan predmet rasprave svake vlade.⁸ Vlada je 2015. počela razmišljati o široj reformi kaznene politike, koja je započeta 2016. projektom tehničke pomoći u koji su bili uključeni neovisni stručnjaci. Cilj je sveobuhvatna reforma za koju će biti potrebna detaljna analiza i pripreme te opsežno savjetovanje u okviru pravosuđa i pravnih profesija. Neizbježno je da je svaka opća reforma kaznenog zakona dugotrajan proces. No to ne znači da se ne mogu provesti neke skorije promjene kojima bi se moglo pozitivno djelovati na kazneni progon korupcije i organiziranoga kriminala. Općenito, Bugarska je ostvarila određen napredak u pogledu drugog mjerila, ali važna pitanja i dalje ostaju otvorena, posebno u pogledu rješavanja formalizma kaznenih postupaka i poboljšanja zakonodavnog okvira u cilju provođenja istrage i kaznenog progona korupcije i organiziranoga kriminala.

Nastavak reforme pravosuđa

Treće mjerilo usredotočeno je na reformu pravosuđa radi poboljšanja *profesionalnosti, odgovornosti i učinkovitosti*. U posljednjih deset godina jasno se pokazalo da je teško postići napredak ako suci ili državni odvjetnici nisu suglasni. Tijekom godina postignut je veći napredak u raznim područjima, uključujući stručnu izobrazbu sudaca, nasumičnu dodjelu predmeta na sudu i analizu radnog opterećenja pravosudnih tijela i pojedinih sudaca. Poduzete su mjere i u područjima kao što je e-pravosuđe. Spremnost sudaca – i civilnog društva – da izraze podršku reformi ključan je čimbenik u olakšavanju tog napretka. Međutim, postoje poteškoće s donošenjem odluka u osjetljivim područjima kao što je restrukturiranje sudova i uređaj državnih odvjetnika kao dio sveukupne reforme pravosudne karte. Iako su zahvaljujući osjetljivim upravljačkim odlukama, primjerice preraspodjelom položaja svake godine, djelomično ublaženi ti nedostaci, SJC nije mogao ili nije htio provesti reforme u tim područjima. To je pridonijelo neujednačenom radnom opterećenju za veće sudove u zemlji, što je negativno utjecalo na sveukupne rezultate bugarskog pravosuđa. Istovremeno je u pogledu uspostave pravednosti i transparentnosti u disciplinskim postupcima SJC-a ostvaren neznatan napredak.

Reforma državnog odvjetništva još je jedno od vrlo osjetljivih i složenih područja u Bugarskoj. Ured bugarskog državnog odvjetnika dio je pravosuđa i nije ovisan o izvršnoj vlasti. Istovremeno ima važnu ulogu ne samo u kaznenim postupcima, već i u općenitijem praćenju uprave. Zbog nedostatka razlikovanja njegovih funkcija i izvršne vlasti pojačavaju se sumnje u neprimjeren utjecaj i kritike nedostatka sveukupne odgovornosti državnog odvjetništva. Osim burne rasprave o, kako kritičari kažu, pretjerano moćnom državnom odvjetništvu, ono je i predmet rasprave o stalnom nedostatku uvjerljivih rezultata u pogledu presuda u predmetima koji se odnose na korupciju na visokoj razini ili ozbiljan organizirani kriminal u Bugarskoj. U posljednjih deset godina državno odvjetništvo nekoliko je puta reorganizirano te je provelo zakonodavne i ostale mjere radi poboljšanja učinkovitosti. No usprkos tim naporima rezultati su pokazali da i dalje postoje veliki izazovi⁹. Bugarska je stoga 2016. odlučila zatražiti pomoć SPSR-a i stručnjaka iz mnogih drugih država članica u okviru projekta provođenja neovisne analize bugarskog državnog odvjetništva. Analiza se nastavlja na prethodnu analizu koja se godinama provodila. Bugarska još mora izvući zaključke iz svih tih analiza i odrediti daljnji put u rješavanju tog važnog pitanja. Općenito, Bugarska je i u pogledu trećeg mjerila ostvarila određen napredak, ali važne izazove i dalje treba riješiti.

⁸ Nacrt reforme kaznenog zakona koji je 2014. izradila prethodna vlada nije bio uspješan jer nije ispunio očekivanja, a Nacionalna skupština raspuštena je ubrzo nakon njegova predstavljanja.

⁹ Izazovi se ne odnose samo na unutarnji rad državnog odvjetništva, nego treba uključiti sve predmetne institucije u različite stupnjeve kaznenog postupka.

2.2. Korupcija

Četvrto i peto mjerilo odnose se na *borbu protiv korupcije*, kako na visokoj razini tako i na korupciju općenito, posebno na lokalnoj razini i na graničnim prijelazima. U oba su područja tijekom deset godina izašli na vidjelo izazovi s kojima se Bugarska suočava nastojeći polako izraditi potrebne zakone i izgraditi institucije kako bi se riješio očit nedostatak povjerenja koji je prisutan u bugarskom javnome mnijenju. Bugarska je dosad zabilježila vrlo ograničen broj konkretnih predmeta koji su doveli do pravomoćnih sudskih presuda u pogledu korupcije na visokoj razini, a to bi bio najbolji dokaz da je borba protiv korupcije uistinu prioritet. Bugarska se i dalje ubraja u države članice EU-a s najvećom percipiranom razinom korupcije¹⁰, a građani¹¹ i poduzeća¹² korupciju i dalje smatraju velikim problemom. Na istaknute afere, poput one s povjerenstvom za sukob interesa 2013.¹³, ne reagira se jasno i odlučno. Ti su se problemi godinama uvelike analizirali, a među mogućim razlozima navode se zastarjele odredbe kaznenog zakona, nedostatak kapaciteta u glavnim institucijama, neorganizirane ili rascjepkane strukture te složeni postupci. Sve su to problemi za čije je rješavanje potrebno vrijeme, predanost i odlučnost. Bugarska je u prvim godinama nakon pristupanja Uniji provela niz zakonodavnih i institucijskih mjera radi rješavanja korupcije. Međutim, iako su početni rezultati u nekim područjima bili obećavajući, ti naponi nisu doveli do potrebne prekretnice u borbi protiv korupcije. Vlada je 2015. i 2016. uložila dodatne napore za uspostavu jedinstvene agencije za borbu protiv korupcije s ovlastima provođenja administrativnih istraga i provjere sukoba interesa i osobne imovine visokih dužnosnika. No oko zakona o borbi protiv korupcije kojim bi se uspostavilo to tijelo nije postignut dogovor u Parlamentu, što dokazuje da je u pogledu tih napora nedostajao politički konsenzus.

Opći ustroj institucija za borbu protiv korupcije u Bugarskoj rascjepkan je i stoga uvelike neučinkovit. Stoga su i općeniti problemi s korupcijom na nižim razinama u javnoj upravi i dalje izazov¹⁴. Vladinom strategijom za borbu protiv korupcije iz 2015. predviđena je korisna analiza problema. No provedba te strategije tek je u ranoj fazi¹⁵. Općenito, napredak Bugarske u pogledu četvrtog i petog mjerila ograničen je, a u institucijskom i pravnom okviru te u postizanju rezultata i dalje postoje veliki izazovi.

2.3. Organizirani kriminal

Posljednje je mjerilo usredotočeno na borbu protiv *organiziranoga kriminala*. Stvaranje tog mjerila djelomično se temelji na snažnoj prisutnosti velikih i moćnih skupina organiziranoga kriminala u Bugarskoj nakon tranzicije, s čime je povezana i visoka razina nasilja. Bugarska

¹⁰ Prema indeksu percepcije korupcije za 2015. organizacije Transparency International Bugarska je od 168 zemalja svijeta na 69. mjestu i time na posljednjem mjestu među državama članicama EU-a (Transparency International CPI, 2015.).

¹¹ Istraživanje Flash Eurobarometar br. 445: Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, objavljeno 25. siječnja 2017.

¹² Prema Izvješću o globalnoj konkurentnosti Svjetskoga gospodarskog foruma za razdoblje 2016. – 2017. korupcija je najproblematičniji čimbenik pri poslovanju u Bugarskoj. Izvješće o globalnoj konkurentnosti, 2016. – 2017., str. 130.

¹³ Njegov je predsjedatelj 2013. optužen zbog zlouporabe ovlasti te mu je poslije izrečena uvjetna kazna zatvora. No mjesto predsjedatelja tog tijela i dalje je nepopunjeno.

¹⁴ Prema anketama temeljenima na iskustvu i percepciji korupcije te prema međunarodnim studijama korupcija je stalno velik izazov u Bugarskoj te usporava gospodarstvo i narušava povjerenje u pravilno funkcioniranje javnih institucija.

¹⁵ Važnu iznimku čine konkretne mjere koje su u posljednje dvije godine provedene u Ministarstvu unutarnjih poslova u cilju iskorjenjivanja korupcije iz ministarstva, uključujući pograničnu policiju. Znatni naponi usmjereni su i na carinsku upravu. Općenito, Bugarska posljednjih godina provodi i poboljšanja sustava javne nabave, sektora u kojem postoji znatan rizik od korupcije, među ostalim i na lokalnoj razini.

nadležna tijela ostvarila su napredak u godinama nakon pristupanja Uniji, organizirani kriminal sada je više rascjepkan, a problem je usporediv sa situacijom u nekim drugim državama članicama. No kako bi se ispunilo ovo mjerilo, Bugarska mora dokazati da su njezina tijela za provedbu zakona sposobna za učinkovitu borbu protiv organiziranoga kriminala i postizanje rezultata u tom području. Bugarska je tijekom godina provela važne institucijske promjene, posebno 2012. uspostavom posebnog suda i ureda državnog odvjetnika za borbu protiv organiziranoga kriminala te Komisije za oduzimanje imovine koja ima ovlasti bez presude oduzeti nezakonito stečenu imovinu. Ta je Komisija ostvarila rezultate, što je dokaz koliko je snažno zaživio taj dio reforme. Međutim, Bugarska sporo ostvaruje rezultate u pogledu pravomoćnih presuda u predmetima ozbiljnog organiziranoga kriminala. Posljednjih godina političke odluke o reorganizaciji ključnih istražnih tijela koja se bave organiziranim kriminalom prekidaju napredak i negativno se odražavaju na rezultate. To se u međuvremenu stabiliziralo, ali je nedavno dogovorena daljnja promjena kojom bi se ovlasti Uprave za borbu protiv organiziranoga kriminala (GDBOB) proširile na korupciju, kiberkriminalitet i krijumčarenje migranata te bi se ona prije mogla uključivati u kaznene istrage. Stoga trenutačnom institucijskom okviru još treba vremena dok ne pokaže rezultate. Nadalje, kako je već navedeno, formalistički pravni okvir i dalje narušava učinkovit kazneni progon organiziranoga kriminala. Općenito, Bugarska je u pogledu šestog mjerila ostvarila znatan napredak, iako i dalje postoje izazovi.

3. GLAVNI KORACI KOJE JE JOŠ POTREBNO PODUZETI

Općenito, vidljivo je da su tijekom deset godina uzastopne vlade i pravosudne institucije poduzele znatne napore. Zabilježen je važan napredak u području zakonodavstva i institucija, posebno u pogledu sudstva. Međutim, učinkovit napredak u ostvarivanju rezultata sporiji je od očekivanog otkad je uveden CVM te su zabilježeni slučajevi nevoljkosti u provedbi preporuka CVM-a u pogledu suradnje institucija u pronalaženju zajedničkih nedostataka i primjene zajedničkih rješenja. Potrebno je nastaviti s reformom i ojačati unutarnje strukture kako bi se osiguralo zadovoljavajuće i postojano ispunjavanje mjerila. Stoga se u ovom odjeljku utvrđuju koraci koje je još potrebno poduzeti kako bi se ostvarili ciljevi CVM-a.

3.1. Reforma pravosuđa

Neovisnost i odgovornost pravosuđa

Kako je navedeno u nedavnim izvješćima, strategijom reforme pravosuđa koju je vlada donijela 2014., a Nacionalna skupština odobrila početkom 2015. stvoren je sveobuhvatan plan reforme bugarskog pravosuđa. Otada je vlada reagirala u brojnim područjima. Što je najvažnije, izmjene ustava donesene u prosincu 2015. i provedene zakonodavnim izmjenama Zakona o pravosudnom sustavu i unutarnjih postupaka 2016. označavaju znatan napredak prema boljem funkcioniranju Vrhovnog sudskog vijeća i ispunjavanju prvog mjerila. Iako je tekst prvog mjerila usredotočen na ustavne izmjene, potpuno povjerenje u neovisnost i odgovornost pravosudnog sustava može se postići tek u svjetlu praktične provedbe tih promjena.

Vrhovno sudsko vijeće ključna je institucija u bugarskom pravosuđu te o njegovu dobrom funkcioniranju uvelike ovise konkretni rezultati reforme pravosuđa u pogledu profesionalnosti i transparentnosti. Njegov je rad ključan u smislu toga hoće li pravosudni sustav uživati ugled i hoće li se šira javnost uvjeriti u zalaganje za neovisnost pravosuđa. Uz to je potrebna veća predanost svih državnih aktera neovisnosti pravosuđa i lojalnoj suradnji među institucijama. Unutar te institucije neophodna je nepolitička i profesionalna radna atmosfera koja je

usredotočena na prioritete reforme pravosuđa. Brojne kontroverze i sukobi koji su u posljednjih deset godina opteretili SJC potaknuli su sumnje u vanjski utjecaj i odrazili se na javno povjerenje u pravosuđe.¹⁶ Stoga će u 2017. jedno od najvećih iskušenja biti izbor novog Vijeća za članove koje imenuju suci i za one koje imenuje Parlament. Važno je da se ti izbori provedu i prate na otvoren i transparentan način nakon ozbiljne rasprave o kvaliteti pojedinih kandidata. Novoizabrani kolegij tada će morati ostvariti rezultate u pogledu nepristranog i stručnog donošenja odluka u ključnim područjima.

- **Preporuka:** Osigurati transparentnost izbora za budući SJC, uz javna saslušanja u Nacionalnoj skupštini prije izbora članova parlamentarne kvote te uz pružanje mogućnosti da civilno društvo komentira kandidate.

Jedno od glavnih zaduženja SJC-a imenovanje je načelnika sudova i ureda državnih odvjetnika te imenovanje predsjednika triju najviših dužnosti u bugarskom pravosuđu – predsjednika dvaju vrhovnih sudova i glavnog državnog odvjetnika. Provođenje tih imenovanja na transparentan način koji se temelji na objektivnim kriterijima glavni je test sposobnosti SJC-a da funkcionira kao profesionalna i neovisna institucija koja uživa povjerenje pravosuđa i šire javnosti. Posebno važan izbor u 2017. izbor je predsjednika Vrhovnog upravnog suda.

- **Preporuka:** Ostvariti rezultate u pogledu transparentnosti imenovanja sudaca na visokoj razini koja se temelje na kvalitetama kandidata, uključujući skoro imenovanje predsjednika Vrhovnog upravnog suda.

Inspektorat Vrhovnog sudskog vijeća (ISJC) svojim redovitim provjerama i izvješćima pridonio je odgovornosti i učinkovitosti bugarskog pravosuđa. Međutim, njegov potencijal još nije u potpunosti iskorišten. Od siječnja 2017. ovlasti Inspektorata proširene su kako bi mogao istraživati sukobe interesa i druga pitanja integriteta sudaca, a vlada mu je osigurala dodatna sredstva za obavljanje tih novih zadataka. Iako SJC na koncu odlučuje o disciplinskim kaznama, zahvaljujući novim odredbama o integritetu sudaca ISJC dobiva važniju ulogu u ključnom zadatku rješavanja nepravilnosti. ISJC-u je potrebno osigurati najbolje moguće uvjete za provođenje novih funkcija. U tom bi smislu vanjska stručna analiza mogla biti koristan element u potpori naporima za pojačavanje njegovih organizacijskih kapaciteta.

- **Preporuka:** Poboljšati praktično funkcioniranje ISJC-a i djelovanje SJC-a u pogledu nalaza Inspektorata, posebno u pitanjima integriteta, te razmotriti traženje vanjske pomoći, primjerice SPSR-a i/ili Vijeća Europe.

Pravni okvir

Kao dio strategije reforme pravosuđa, bugarska je vlada 2016. izradila dva ključna paketa izmjena Zakona o pravosudnom sustavu. Pripremi tih akata pomogla je široka rasprava i savjetovanje s civilnim društvom. Provedba tog novog pravnog okvira bit će velik izazov za pravosudna tijela i uvelike će ovisiti o općem napretku u reformi pravosuđa (treće mjerilo). U skladu sa strategijom reforme pravosuđa Bugarska bi trebala nastaviti razmatrati sve probleme koji se pojave u pravnom okviru te bi li ih uvođenje dodatnih izmjena Zakona o pravosudnom sustavu riješilo.

Ministarstvo pravosuđa izradilo je važan paket izmjena Zakona o kaznenom postupku, pri čemu je imalo podršku pravosudnih tijela i državnog odvjetništva. Time bi se znatno

¹⁶ Bugarska se stalno ubraja u države članice EU-a s najnižom razinom percipirane neovisnosti pravosuđa. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2016., str. 35. – 36.

poboljšao odgovor na ozbiljna kaznena djela, posebno u pogledu rješavanja kašnjenja kaznenih postupaka i olakšavanja kaznenog progona kaznenih djela korupcije. U posljednjim je analizama utvrđena potreba za dodatnim izmjenama kaznenih postupaka. Stoga je važno nastaviti s tim procesom.

U prošlim je izvješćima naglašena važnost potpune revizije kaznenog zakona, no za nju je potrebno široko razmatranje budućnosti kaznene politike te opširna rasprava i pomna priprema. Trebala bi postati dugoročan projekt, pri čemu treba uzeti u obzir i administrativne kapacitete Bugarske. U ovoj bi fazi prioritet trebao biti provedba niza ciljanih izmjena u područjima u kojima postojeće odredbe stvaraju operativne poteškoće u kaznenom progonu korupcije ili organiziranoga kriminala.

- **Preporuka:** Donijeti izmjene Zakona o kaznenom postupku i kaznenog zakona radi poboljšanja pravnog okvira u pogledu kaznenog progona korupcije na visokoj razini i ozbiljnog organiziranoga kriminala.

Nova će bugarska nadležna tijela za rješavanje složenih izazova koji utječu na kaznene postupke u Bugarskoj morati uložiti napore i odrediti prioritete. Međutim, već započete pripreme i doprinosi iz projekta tehničke pomoći, uključujući nedavno dovršen projekt koji je koordinirala Komisijina Služba za potporu strukturnim reformama (SPSR), čine dobre temelje. Provođenjem preporuka iz tih raznih studija Bugarska bi učinkovito mogla riješiti probleme iz drugog mjerila i određene probleme iz trećeg mjerila, posebno one koji se odnose na borbu protiv korupcije i organiziranoga kriminala.

Nastavak reforme pravosuđa

Bugarska nadležna tijela morat će pokazati trajnu predanost i nastaviti ulagati napore za širu provedbu strategije reforme pravosuđa. Dovršeni su već brojni projekti, a ostali će se uskoro početi provoditi ili su u pripremi. Novi informatički sustav za nasumičnu dodjelu predmeta na sudovima, koji zasad funkcionira bez problema, obećavajući je korak naprijed te pokazuje kako se dugotrajni problemi mogu riješiti. Zahvaljujući izmjenama Zakona o pravosudnom sustavu trebao bi se osigurati brz napredak prema rješenjima e-pravosuđa radi poboljšanja transparentnosti i dostupnosti pravosuđa u cijeloj zemlji. Obavljen je velik posao u izradi standarda radnog opterećenja za ocjenu radnog opterećenja na sudovima i u uredima državnih odvjetnika. Taj se rad sada može nastaviti kako bi ti standardi postali temelj upravljačkih odluka u područjima kao što su ocjene, promicanja, disciplinarni postupci i raspodjela osoblja.

- **Preporuka:** Objaviti izvješće radi javnog savjetovanja u kojem se navodi napredak postignut u provedbi nacionalne strategije reforme pravosuđa te se određuju preostale mjere koje treba poduzeti. Uspostaviti mehanizam trajnog izvješćivanja javnosti o napretku za preostalo razdoblje provedbe strategije.

SJC i državno odvjetništvo započeli su pripreme šire reforme pravosudne karte. To je nužno dugotrajan proces jer treba uspostaviti koordinaciju i konsenzus s društvom u cjelini. Kratkoročno, već je moguće poduzeti pragmatične korake u rješavanju neujednačenog radnog opterećenja pravosudnih tijela, a posebno u poboljšanju radnih uvjeta u nekim od najvećih i najopterećenijih sudova. Dok se to ne provede, teško je objektivno ocijeniti probleme kašnjenja obrazloženja odluka. SJC je prošle godine u tom pogledu već poduzeo dodatne korake, ali na temelju novih standarda radnog opterećenja moguće je objektivnije ocijeniti potrebu za preraspodjelom resursa među sudovima.

- **Preporuka:** Riješiti problem radnog opterećenja na najopterećenijim sudovima u okviru novih standarda o radnom opterećenju te ugovoriti plan za reformu pravosudne karte usporedno s razvojem e-pravosuđa.

Strukturna ograničenja neovisnosti i odgovornosti u organizaciji državnog odvjetništva problem je koji je istaknut u strategiji reforme pravosuđa. Nedavne izmjene Zakona o pravosudnom sustavu sadržavaju određene elemente kojima bi se mogao riješiti taj problem. Osim toga, Bugarska je zatražila pomoć od SPSR-a u pripremi neovisne analize ureda državnog odvjetnika. Stoga su izvješće o funkcioniranju državnog odvjetništva izradili stručnjaci iz Njemačke, Španjolske, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine te su u njemu također iznesene preporuke.

- **Preporuka:** Izraditi plan za provedbu preporuka SPSR-a u pogledu reforme ureda državnog odvjetnika i suradnje s drugim institucijama, uključujući mehanizam obavješćivanja šire javnosti o postignutom napretku.

U svibnju 2016. glavni državni odvjetnik naručio je studiju radi analize presuda Europskog suda za ljudska prava prema kojima bugarska nadležna tijela nisu ispunila svoju obvezu provođenja učinkovite istrage¹⁷ i predlaganja pravnog lijeka u relevantnim slučajevima kršenja. Analiza je dovršena u studenome 2016. i proizvela je niz vrijednih preporuka.

- **Preporuka:** Izraditi plan za provedbu preporuka iz studije, uključujući mehanizam obavješćivanja šire javnosti o postignutom napretku.

Dovršetak mjera u pogledu trećeg mjerila zahtijevat će velike napore. Razvoj daljnjih projekata tehničke pomoći pod okriljem SPSR-a u područjima obuhvaćenima trećim mjerilom mogao bi pomoći bugarskim nadležnim tijelima u tim naporima.

3.2. Korupcija

Četvrto i peto mjerilo za Bugarsku u okviru CVM-a odnose se na potrebu za učinkovitim mjerama protiv korupcije, uključujući korupciju na visokoj razini te korupciju općenito u javnim institucijama. Ažurirana nacionalna strategija za borbu protiv korupcije koju je izradila vlada važan je korak, ali i dalje postoji izazov u njezinoj provedbi, donošenju potrebnog pravnog okvira i uspostavi predviđenih institucija. Napredak u tom pogledu ograničen je i godinu dana nakon izvješća iz siječnja 2016.

Korupcija na visokoj razini

Vladin nacrt zakona o borbi protiv korupcije još nije donesen te stoga nije uspostavljeno novo jedinstveno tijelo za borbu protiv korupcije. Ono bi bilo nadležno za kontrolu sukoba interesa i imovinskih kartica visokih dužnosnika te za administrativne istrage mogućih slučajeva korupcije i nezakonitog bogaćenja.

Donošenje zakona o uspostavi nove učinkovite i odgovorne institucije za borbu protiv korupcije bit će glavni test za Bugarsku u 2017. Međutim, neke planove za tu novu instituciju, primjerice spajanje Komisije za oduzimanje nezakonito stečene imovine s njom, trebalo bi pažljivo razmotriti. S obzirom na rezultate koje je ostvarila Komisija za oduzimanje nezakonito stečene imovine, važno je da se organizacijskim promjenama ne ugrozi već postignuti napredak. Još treba provesti i manje kontroverzne elemente strategije za borbu

¹⁷ Sustavni problem neučinkovitosti istraga u Bugarskoj [ECHR 070 \(2015\)](#)

protiv korupcije, posebice jačanje upravnih inspektorata, za koje još nisu predstavljeni zakonodavni prijedlozi.

- **Preporuka:** Donijeti nov pravni okvir u pogledu borbe protiv korupcije u skladu s ciljevima strategije za borbu protiv korupcije te osigurati njegovu provedbu. Uspostaviti učinkovito tijelo za borbu protiv korupcije.
- **Preporuka:** Donijeti i provesti reformu zakona o javnoj upravi radi jačanja unutarnjih inspektorata u javnoj upravi.

Bugarsko izvješćivanje o novim slučajevima pod istragom i njihovu slanju na sud ostvarilo je napredak. Međutim, bilo koje ocjenjivanje rezultata suzbijanja korupcije na visokoj razini na koncu ovisi o tome da se konačne sudske odluke donesu i provedu s obzirom na to da u slučajevima na visokoj razini rijetko dođe do uspješnih presuda. Dokazivanje javnosti da je moguće otkriti kaznena djela i prijestupnicima učinkovito suditi bit će najjači dokaz uspješnosti borbe protiv korupcije. Bugarska još mora pokazati takve rezultate. U 2016. u raznim je oblicima proveden koristan analitički rad, među ostalim analizom prethodnih slučajeva korupcije koju je proveo ured državnog odvjetnika, što može poslužiti kao temelj za daljnje konkretne mjere.

- **Preporuka:** Na temelju analize slučajeva u prošlosti izraditi plan među svim relevantnim institucijama za rješavanje nedostataka u istrazi i kaznenom progonu slučajeva korupcije na visokoj razini, uključujući mehanizam obavješćivanja šire javnosti o postignutom napretku.
- **Preporuka:** Uspostaviti mehanizam izvješćivanja javnosti o napretku u pogledu javno poznatih slučajeva na visokoj razini. Državno odvjetništvo treba izvještavati o istragama i presudama, poštujući pretpostavku nedužnosti. Vrhovni kasacijski sud i Ministarstvo pravosuđa trebaju izvješćivati o presudama i njihovu provođenju.

Za ispunjavanje četvrtog mjerila bugarska će nadležna tijela morati promijeniti pristup, najviše radi ostvarivanja rezultata u pogledu slučajeva na visokoj razini. Već započete pripreme mogle bi biti dobar temelj iako bi neki prijedlozi za promjene postojećih institucija trebali proći kroz dodatne analize i pozornu procjenu kako bi se izbjegao mogući negativan učinak na rezultate.

Korupcija na lokalnoj razini i na graničnim prijelazima

Potrebni su veći napor u rješavanju korupcije na nižoj razini, posebno u pogledu mjera poboljšanja zaštite, koje bi trebalo provesti zajedno s većim naporima za povećanje transparentnosti i profesionalnosti javne uprave. Opće je poznato da je javna nabava područje rizika povezano s korupcijom. Bugarska je ostvarila napredak u provedbi strategije javne nabave od njezina donošenja 2014., među ostalim uvođenjem detaljnih *ex ante* provjera temeljenih na riziku. Sada je potrebno pokazati rezultate u pogledu učinkovitog odgovora na te provjere i uvođenja učinkovitih kazni za bilo kakve nepravilnosti.

- **Preporuka:** Provesti vanjsku reviziju *ex ante* provjera postupaka javne nabave i njihovo praćenje, uključujući *ex post* provjere, i otkrivenih slučajeva sukoba interesa ili korupcije te korektivnih mjera poduzetih za rješavanje tih nedostataka.

Ministarstvo unutarnjih poslova provelo je niz konkretnih preventivnih mjera borbe protiv korupcije (posebno u prometnoj i pograničnoj policiji) u svjetlu šire reforme Ministarstva. Treba nastaviti s tim mjerama i njihovu provedbu stalno pratiti. Isto tako, treba poduprijeti planove proširenja tih napora na druga ministarstva.

- **Preporuka:** Provesti mjere temeljene na ocjeni rizika radi rješavanja korupcije na niskoj razini u sektorima visokog rizika u javnoj upravi, uzevši u obzir primjer Ministarstva unutarnjih poslova. Nastaviti s naporima u Ministarstvu unutarnjih poslova.
- **Preporuka:** Uspostaviti mehanizam izvješćivanja javnosti o provedbi nacionalne strategije za borbu protiv korupcije kojim je obuhvaćeno preostalo razdoblje provedbe strategije.

3.3. Organizirani kriminal

Šesto mjerilo CVM-a odnosi se na borbu protiv organiziranoga kriminala. Iz analize razvoja događaja u posljednjih deset godina vidljivo je da se organizirani kriminal promijenio, da je postao rascjepkaniji, raznovrsniji i raznolikiji te da se pretvara u zakonito poslovanje i da postao manje otvoreno nasilan. Mnogi bugarski sugovornici smatraju da šesto mjerilo, kakvo je dogovoreno prije deset godina, više nije toliko relevantno jer se kriminalitet promijenio i sada je usporediviji sa situacijom u nekim drugim državama članicama. Ipak, Bugarska mora dokazati da ima funkcionalan sustav borbe protiv organiziranoga kriminala i ostvariti rezultate u pogledu postizanja i provedbe konačnih sudskih odluka u slučajevima povezanim s ozbiljnim organiziranim kriminalom.

Nakon niza restrukturiranja posljednjih godina čini se da je uprava za borbu protiv organiziranoga kriminala uglavnom obnovila operativnu stabilnost i kapacitete. Međutim, već spomenuti strukturni problemi sa Zakonom o kaznenom postupku, koji otežavaju istrage, i dalje izazivaju zabrinutost. Osim toga, stalno su prisutni izazovi u pogledu operativnih kapaciteta, izobrazbe i opreme.

Specijalizirani sud i ured državnog odvjetnika ostvaruju rezultate. U ocjeni rezultata specijaliziranih sudova koje je proveo Vrhovni kasacijski sud istaknute su ključna pitanja koja je potrebno dodatno razmotriti u svjetlu većih problema obuhvaćenih drugim i trećim mjerilom. Iznesen je prijedlog proširenja ovlasti specijaliziranog suda prema kojemu bi on rješavao i slučajeve korupcije na visokoj razini. Takve promjene nadležnosti potrebno je pažljivo pripremiti i provesti ih uz odgovarajuću analizu potreba za resursima i mogućih pravnih posljedica tih promjena. Mora biti jasno da neće biti nenamjernog negativnog učinka na slučajeve organiziranoga kriminala.

Općenito, važno je da nadležne institucije i agencije koje se bave organiziranim kriminalom imaju potrebnu stabilnost kako bi mogle obrađivati slučajeve i rješavati ih pred sudom. Bugarska je pokazala prve rezultate u pogledu slučajeva organiziranoga kriminala. Taj bi pozitivni trend trebalo nastaviti i dodatno poticati.

- **Preporuka:** Uspostaviti mehanizam izvješćivanja javnosti o napretku u pogledu javno poznatih slučajeva na visokoj razini. Državno odvjetništvo treba izvještavati o istragama i presudama, poštujući pretpostavku nedužnosti. Vrhovni kasacijski sud i Ministarstvo pravosuđa trebaju izvješćivati o presudama i njihovu provođenju.

U pogledu imovine stečene na nezakonit način predložene su izmjene zakona o oduzimanju imovine stečene na nezakonit način kako bi se riješio niz problema (npr. snižavanje praga za utvrđivanje nezakonito stečene imovine). Međutim, Nacionalna skupština još ih nije donijela. No Komisija za oduzimanje nezakonito stečene imovine unatoč tome i dalje ostvaruje dobre rezultate. Međutim, njezina budućnost u ulozi neovisnog tijela nije sigurna jer postoje prijedlozi o njezinu spajanju s budućim jedinstvenim tijelom za borbu protiv korupcije.

- **Preporuka:** Donijeti potrebne izmjene zakona o oduzimanju imovine stečene na nezakonit način i osigurati neovisan i učinkovit rad Komisije za oduzimanje nezakonito stečene imovine.

4. ZAKLJUČAK

U Komisijinim izvješćima o CVM-u za 2015. i 2016. istaknute su važne mjere koje su bugarska nadležna tijela provela radi oživljavanja procesa reformi. Bugarska je tijekom 2016. ostvarila dodatan znatan napredak u provedbi strategije reforme pravosuđa, dok je provedba nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i dalje u ranoj fazi. Općenito, sveukupni napredak u posljednjih deset godina sporiji je od očekivanog u pogledu mnogih važnih izazova koje i dalje treba rješavati. Nova će vlada morati nastaviti s reformama kako bi osigurala postojane rezultate. Stoga se u ovom izvješću ne može zaključiti da su u trenutačnoj fazi mjerila uspješno ispunjena. Međutim, moguće je utvrditi ograničen broj ključnih preporuka za privremeno zatvaranje pojedinih mjerila te na kraju zaključivanje CVM-a.

Komisija smatra da se ciljevi CVM-a mogu ostvariti poduzimanjem mjera u skladu s preporukama iz ovog izvješća. Brzina procesa ovisit će o tome koliko će vremena trebati Bugarskoj da postojano ispuni te ciljeve. Stoga Komisija poziva Bugarsku da poduzme mjere za ispunjavanje preporuka iz ovog izvješća. Komisija će krajem 2017. ocijeniti postignuti napredak.