

Bruselj, 25.1.2017
COM(2017) 43 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje

{SWD(2017) 24 final}

1. UVOD

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je bil uveden ob pristopu Bolgarije k Evropski uniji leta 2007¹ za odpravo pomanjkljivosti na ključnih področjih, kot so reforma pravosodja ter boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Od takrat se v poročilih, pripravljenih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, navajajo specifična priporočila, ki dajejo usmeritve v podporo prizadevanjem bolgarskih organov, z njimi pa se spremlja tudi napredek Bolgarije. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje se uporablja že deset let in Komisija je pripravila oceno s pregledom dosežkov, nerešenih izzivov in preostalih ukrepov, potrebnih za doseg ciljev mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

Kot je že večkrat jasno izrazil Svet², se bo mehanizem za sodelovanje in preverjanje prenehal izvajati, ko bo zadovoljivo izpolnjenih vseh šest meril, ki veljajo za Bolgarijo. Merila so bila določena v času pristopa in zajemajo vprašanja, ki so ključnega pomena za delovanje držav članic – neodvisnost in učinkovitost sodstva, integriteto ter boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Za njihovo izpolnitev bo potrebna kombinacija zakonodajnih in institucionalnih ukrepov. Poleg tega se lahko ti ukrepi v celoti ocenijo samo tako, da se preuči, ali se je njihov nameravani učinek udeležil v praksi in ali se lahko šteje, da so vključeni v pravni in institucionalni okvir Bolgarije ter da so nepovratni. Tako se lahko vzpostavi zaupanje med državljani, da odločitve in prakse v Bolgariji v celoti spoštujejo načelo pravne države, in ustvari podlaga za medsebojno zaupanje, ki je potrebno za učinkovito izvajanje zakonodaje EU.

V zadnjih desetih letih sta bila reforma pravosodja in boj proti korupciji ključni vprašanja v bolgarski družbi³. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje ima v Bolgariji pomembno vlogo kot gonilo reform, pa tudi kot orodje za spremljanje napredka. Ugotovitve Komisije in metodologija mehanizma za sodelovanje in preverjanje so imele stalno podporo v Svetu, v tem procesu pa so s svojimi prispevki sodelovale tudi številne države članice. Sodelovanje je bilo okrepljeno tudi s podporo Bolgariji v okviru sredstev EU in nedavno s ciljno usmerjeno pomočjo, ki jo je usklajevala podporna služba Evropske komisije za strukturne reforme (v nadaljnjem besedilu: podporna služba za strukturne reforme).

Čeprav je bil v poročilih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje v preteklih desetih letih zabeležen napredek, je bilo ugotovljeno tudi, da se je hitrost reform spreminjala, zlasti zaradi politične nestabilnosti. Postopoma je bil uveden okvir, ki vključuje dve pomembni nacionalni strategiji za reformo pravosodja in boj proti korupciji. Pri tem ostaja še vedno velik izziv napredek glede boja proti korupciji na visoki ravni in organiziranemu kriminalu: da bi reforme resnično začele, je treba dosegati dobre rezultate v smislu privedbe postopkov v zadevah na visoki ravni do uspešnega zaključka na sodišču.

To poročilo povzema napredek Bolgarije od leta 2007. Tako kot v prejšnjih letih je poročilo rezultat temeljite analize, ki jo je Evropska komisija izvedla na podlagi tesnega sodelovanja z bolgarskimi organi, upoštevala pa je tudi prispevke civilne družbe in drugih zainteresiranih strani, vključno z drugimi državami članicami.

¹ Sklepi Sveta ministrov z dne 17. oktobra 2006 (13339/06); Odločba Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Bolgarije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu (C(2006) 6570 final).

² Nazadnje v sklepih Sveta iz marca 2016, v katerih je pozval k bistveni pospešitvi prizadevanj za izpolnitev vseh priporočil, ki jih je Komisija zapisala v svojem poročilu za leto 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/sl/pdf>). Za zadevne dokumente o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje glej http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm.

³ Hitra anketa Eurobarometra 445: Mehanizem za sodelovanje in preverjanje za Bolgarijo in Romunijo, objavljena 25. januarja 2017.

V zvezi s tem je treba pojasniti področje uporabe mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Odločbi o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje določata parametre področja uporabe mehanizma za sodelovanje in preverjanje v zvezi z reformo pravosodja ter bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Na podlagi teh parametrov se ugotavlja, ali so merila izpolnjena. Vendar pa sta bili hitrost in poglobljenost reforme neizogibno odvisni od okolja, v katerem se ta posebna vprašanja, ki jih zajema mehanizem za sodelovanje in preverjanje, obravnavajo, ter od značilnosti bolgarske družbe in njenega upravljanja. V zadnjih letih na primer še vedno potekajo prizadevanja za izgradnjo upravnih zmogljivosti, kar vpliva na proces reforme. Zakonodajni postopek v Bolgariji ni zagotavljal predvidljivega pravnega okolja⁴. Za bolgarsko medijsko okolje sta pogosto značilna nizka raven neodvisnosti in neučinkovito uveljavljanje novinarskih standardov, kar negativno vpliva na javno razpravo o reformah⁵. Medtem ko ta vprašanja ne spadajo v okvir mehanizma za sodelovanje in preverjanje, neposredno vplivajo na sposobnost za izvedbo reform in ovirajo napredek Bolgarije.

Na delovnem področju mehanizma za sodelovanje in preverjanje vsebuje to poročilo tudi številna priporočila za večjo intenzivnost poročanja in večjo preglednost. Kratkoročno bi to pomagalo Komisiji, da bi lahko sprejela končne ugotovitve. Po izteku veljavnosti mehanizma za sodelovanje in preverjanje bi se tako podprla tudi trajnost reform, saj bi se okrepila odgovornost.

Nazadnje je treba prav tako poudariti, da posebna narava področja uporabe mehanizma za sodelovanje in preverjanje ne omogoča neposrednih povezav z drugimi področji politik. Komisija zato meni, da mehanizma za sodelovanje in preverjanje ni primerno povezovati z odločitvami na drugih področjih, kot so dostop do evropskih strukturnih in investicijskih skladov ali vstop v schengensko območje.

V tem poročilu je za opredelitev preostalih ključnih ukrepov, potrebnih za uresničitev ciljev iz mehanizma za sodelovanje in preverjanje, uporabljena dolgoročna perspektiva. Zaradi dosedanjega zagona se lahko pozornost preusmeri na preostale ključne ukrepe, ki jih je treba še sprejeti. Ko bodo izvedeni ukrepi, določeni v okviru meril iz tega poročila, se bo štelo, da je zadevno merilo začasno izpolnjeno. Ko bo to veljalo za vsa merila, se bo lahko mehanizem za sodelovanje in preverjanje zaključil. Opisana priporočila se lahko torej štejejo kot zadostna za doseganje tega cilja – razen če bi se zaradi novih dogodkov napredek znatno upočasnil. Komisija meni, da bi to omogočilo tudi pospešitev postopka s strani bolgarskih organov in EU kot celote. Glede meril, za katera se šteje, da je bil dosežen bistven napredek, Komisija meni, da bi bilo mogoče z odločnim izvajanjem ob ohranjanju hitrosti in dosledne usmeritve reform ta merila hitro zaključiti – pri drugih merilih pa bi bilo to bolj zahtevno. Zato namerava Komisija naslednje poročilo pripraviti že konec leta 2017 in je pripravljena zagotoviti dodatno pomoč, da bi pripomogla k okrepitvi nepovratnosti napredka, s čimer bi se mehanizem zaključil.

2. OCENA NAPREDKA GLEDE IZPOLNITVE MERIL OD ZAČETKA IZVAJANJA MEHANIZMA ZA SODELOVANJE IN PREVERJANJE

Ta oddelek poleg preučitve napredka na podlagi priporočil iz poročila v okviru mehanizma za spremljanje in preverjanje iz leta 2016 vsebuje splošno oceno desetih let reform.

⁴ Pomemben korak naprej so bile spremembe zakona o normativnih aktih iz novembra 2016, v skladu s katerimi je za novo zakonodajo, ki jo predlaga vlada, potrebna ocena učinka.

⁵ Bolgarija je od vseh držav članic EU na svetovni lestvici svobode tiska za leto 2016 uvrščena najnižje: <https://rsf.org/en/ranking>

Najpomembnejši dogodki in rezultati so podrobno opisani v spremnem tehničnem poročilu⁶. Vsako od šesti meril se lahko obravnava posebej, vendar so medsebojno povezana. Ocena napredka je vključevala analizo strukturnih pogojev (na primer zakonov, institucij in virov), rezultatov in dosežkov ter dejstva, ali je napredek mogoče šteti za nepovraten. Opozoriti je treba tudi, da je od takrat, ko je bil dosežen dogovor o merilih, prišlo do pomembnega napredka pri sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, mednarodnih standardih in najboljših praksah ter primerjalnih informacijah o nacionalnih pravosodnih sistemih v EU, ki je usmerjal bolgarske organe pri reformah in pripomogel k objektivnim in primerljivim ukrepom za razvoj bolgarskega pravosodnega sistema ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu v okviru šestih meril.

2.1 Reforma pravosodja

Neodvisnost in odgovornost sodstva

Prvo merilo je povezano z reformo pravosodja, in sicer s poudarkom na vzpostavljanju stabilnega ustavnega okvira neodvisnega in odgovornega pravosodnega sistema. V zadnjih desetih letih je Bolgarija dvakrat spremenila ustavo, s čimer je izboljšala delovanje vrhovnega sodnega sveta ter vzpostavila inšpektorat vrhovnega sodnega sveta za spodbujanje dobrega upravljanja pravosodnih organov in uveljavljanje standardov integritete v pravosodju. Prve spremembe so bile izvedene kmalu po pristopu. Dodatne pomembne reforme so bile izvedene z ustavnimi spremembami, ki jih je narodna skupščina sprejela decembra 2015. Z njimi sta bila ustvarjena ločena senata za tožilce in sodnike v okviru vrhovnega sodnega sveta, hkrati pa se je izboljšala preglednost odločanja o kadrovskih zadevah in izvolitve članov vrhovnega sodnega sveta ter okrepila vloga inšpektorata vrhovnega sodnega sveta v zvezi z integriteto sodnikov. Nekatere od teh sprememb – na primer načelo „en sodnik, en glas“ pri volitvah v vrhovni sodni svet – so bile izvedene kot nadaljnji ukrepi na podlagi prejšnjih poročil v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Prenos teh najnovejših sprememb v zakonodajo je bil zaključen v letu 2016, zato je treba izvajanje zaključiti, preden bo lahko viden celoten učinek. Doslej je jasno, da je reforma sveta omogočila večjo preglednost pri sprejemanju odločitev ter da bo večja demokratizacija vplivala tudi na volitve v svet v letu 2017. Vendar so še vedno zaskrbljujoče nenehne napetosti med člani sveta zaradi obtožb glede pomanjkanja nepristranskosti pri ključnih odločitvah. V zadnjih dveh poročilih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje je bilo poudarjeno prepozno in nezadostno ukrepanje glede dogodkov, ki so bili na mestnem sodišču Sofije odkriti proti koncu leta 2014, kar je še podžgalo obtožbe o neprimernem vplivu znotraj vrhovnega sodnega sveta. Na splošno je Bolgarija dosegla pomemben napredek pri izpolnitvi prvega merila, vendar mora pokazati prepričljive rezultate pri izvajanju najnovejših ustavnih sprememb.

Pravni okvir

Drugo merilo se osredotoča na pravni okvir v smislu ključne zakonodaje, ki vpliva na pravosodni sistem in sodne postopke. V zadnjih desetih letih je bil dosežen znaten napredek, predvsem v zvezi z zakonom o pravosodnem sistemu in glede izboljšanja civilnih postopkov. V letu 2016 so bile uvedene obsežne spremembe zakona o pravosodnem sistemu, in sicer na podlagi celovite strategije za reformo pravosodja, ki jo je oblikovala vlada, narodna skupščina pa jo je potrdila leta 2015. Namen teh sprememb, ki so bile izvedene v tesnem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi in strokovnjaki⁷, je izboljšati zakonodajo na področjih, ki segajo od poklicnega napredovanja sodnikov do notranjega upravljanja sodišč. Skupaj s prejšnjimi

⁶ SWD (2017)24.

⁷ Vlada je v okviru ministrstva za pravosodje ustanovila posvetovalni svet za reformo pravosodja, ki je imel osrednjo vlogo pri finalizaciji zakonodajnih predlogov.

reformami te spremembe predstavljajo pomemben nadaljnji korak pri reformi bolgarskega pravosodja.

Na področju kazenskih postopkov je bil napredek manjši in še vedno je treba obravnavati pomembne izzive. Kljub pomembnim izboljšavam v letih po pristopu k EU kazenski postopki v Bolgariji še naprej pomenijo resno težavo za učinkovit pregon v kompleksnih zadevah, med drugim tudi tistih, ki se nanašajo na korupcijo na visoki ravni in hude oblike organiziranega kriminala. V zadnjih letih so bila opredeljena številna konkretna vprašanja in nekatera od njih so bila obravnavana z zakonodajnimi ukrepi. Formalizem kazenskih postopkov je kljub temu še vedno izziv za bolgarski pravni sistem. Pred kratkim so bili v pripravi dodatni zakonodajni predlogi, od katerih bi lahko imeli nekateri (v kombinaciji z ustreznimi organizacijskimi ukrepi) velik učinek.

Kazenski zakonik je bil opredeljen tudi kot vir težav pri pregonu hudih kaznivih dejanj, o njem pa je potekala nadaljnja razprava v okviru zaporednih vlad.⁸ Leta 2015 je vlada sprožila nov razmislek o širši reformi kazenskopravne politike in ga nadaljevala leta 2016 s projekti tehnične pomoči, ki so vključevali neodvisne strokovnjake. Njegov cilj je bila celovita reforma, za katero bodo potrebni natančna analiza in priprava, pa tudi široko posvetovanje znotraj pravosodja in pravnih poklicev. Očitno je, da bi bile vse splošne reforme kazenskega zakonika dolgoročen proces. Vendar pa ta postopek ne bi izključeval bolj kratkoročnih sprememb, ki bi lahko imele pozitiven učinek v zvezi s pregonom korupcije ali organiziranega kriminala. Na splošno je Bolgarija dosegla določen napredek v okviru drugega merila, vendar še vedno ostajajo odprta pomembna vprašanja, zlasti kar zadeva obravnavo formalističnih kazenskih postopkov in izboljšanje pravnega okvira za preiskovanje ter pregon korupcije in organiziranega kriminala.

Nadaljnja reforma pravosodja

Tretje merilo se osredotoča na reformo pravosodja, in sicer za izboljšanje njegove strokovnosti, odgovornosti in učinkovitosti. V preteklih desetih letih so se jasno pokazale težave glede napredka, če ni soglasja med sodniki ali tožilci. Prišlo je do pomembnih izboljšanj na različnih področjih, vključno z usposabljanjem sodnikov, naključnim dodeljevanjem zadev na sodiščih ter analizo delovne obremenitve pravosodnih organov in posameznih sodnikov. Prav tako so bili sprejeti ukrepi na področjih, kot je e-pravosodje. Pripravljenost sodnikov (in civilne družbe), da v svojih izjavah podprejo reformo, je ključni dejavnik pri spodbujanju tega napredka. Vendar se je izkazalo, da je težko sprejemati odločitve na občutljivih področjih, kot so prestrukturiranje sodišč in tožilstev, kot del splošne reforme pravosodnega sistema. Medtem ko so razumne odločitve vodstva, na primer vsakoletne prerazporeditve položajev, nekoliko pripomogle k zmanjšanju te vrzeli, vrhovni sodni svet ni mogel ali ni želel spodbujati nadaljnje reforme na teh področjih. To je prispevalo k neenakomernejši delovni obremenitvi večjih sodišč v državi, kar je negativno vplivalo na splošno učinkovitost bolgarskega pravosodja. Hkrati je bil dosežen le majhen napredek pri zagotavljanju poštenosti in preglednosti v disciplinskih postopkih vrhovnega sodnega sveta.

Tudi reforma državnega tožilstva je področje, ki se je v Bolgariji izkazalo za zelo občutljivo in zapleteno. Bolgarsko tožilstvo je del pravosodja in je neodvisno od izvršilne oblasti. Obenem ima ključno vlogo tudi pri splošnem spremljanju uprave in ne le v kazenskih postopkih. To pomanjkanje razlikovanja med njegovimi nalogami in izvršilno oblastjo povzroča stopnjevanje suma neprimerne vpliva in kritike o pomanjkljivi splošni odgovornosti tožilstva. Poleg burne razprave glede tega, da ima po mnenju kritikov tožilstvo

⁸ Osnutek reforme kazenskega zakonika, ki ga je pripravila prejšnja vlada leta 2014, ni bil uspešen, ker ni izpolnil pričakovanj in je bila narodna skupščina razpuščena kmalu po njegovi predstavitvi.

preveč moči, je tožilstvo v središču razprave tudi glede tega, zakaj v Bolgariji še vedno ni prepričljivih rezultatov pri obsodbah v zadevah korupcije na visoki ravni ali resnih oblik organiziranega kriminala. V zadnjih desetih letih je državno tožilstvo izvedlo več krogov reorganizacije ter zakonodajne in druge ukrepe za izboljšanje svoje učinkovitosti. Vendar kljub tem prizadevanjem rezultati kažejo, da še vedno ostajajo precejšnji izzivi⁹. Zato se je Bolgarija leta 2016 odločila, da za pomoč zaprosi podporno službo za strukturne reforme in strokovnjake iz več drugih držav članic, in sicer v okviru projekta, v katerem naj bi se predstavila neodvisna analiza bolgarskega državnega tožilstva. Ta projekt dopolnjuje prejšnje analize, izvedene v preteklih letih. Bolgarija mora na podlagi vseh teh analiz še sprejeti ugotovitve in oblikovati nadaljnje ukrepe v zvezi s tem pomembnim vprašanjem. Čeprav je Bolgarija ponovno dosegla določen napredek na področju tretjega merila, na splošno ostajajo pomembni izzivi, ki jih je treba obravnavati.

2.2 Korupcija

Četrto in peto merilo se nanašata na boj proti korupciji, in sicer tako korupciji na visoki ravni kot korupciji na splošno, zlasti na lokalni ravni in na mejah. Na obeh področjih se je v desetih letih pokazalo, da se je Bolgarija soočala z izzivi pri prizadevanju za postopno vzpostavitev potrebne zakonodaje in institucij za reševanje očitnega pomanjkanja verodostojnosti v očeh bolgarske javnosti. Doslej je Bolgarija glede zadev korupcije na visoki ravni dosegla zelo omejene rezultate v smislu konkretnih zadev, ki se zaključijo s pravnomočno obsodbo na sodišču, kar najjasneje kaže, da je boj proti korupciji resnična prednostna naloga. Bolgarija se še naprej uvršča med države članice EU z najvišjo stopnjo korupcije po mnenju javnosti¹⁰ in videti je, da je korupcija še vedno velik problem za državljane¹¹ in podjetja¹². Aferam na visoki ravni, kot je tista, povezana s komisijo za nasprotje interesov iz leta 2013¹³, niso sledili jasni in odločni nadaljnji ukrepi. Težave so bile v preteklih letih predmet obsežne analize in področja, glede katerih bi bila morda potrebna pojasnila, vključujejo zastarele določbe kazenskega zakonika, pomanjkanje zmogljivosti v ključnih institucijah, neorganizirane ali razdrobljene strukture in okorne postopke, za obravnavanje vsega tega pa so potrebni čas, zavezanost in odločenost. V prvih letih po pristopu je Bolgarija sprejela številne zakonodajne in institucionalne ukrepe za odpravo korupcije. Toda čeprav so se zdeli prvi rezultati v nekaterih pogledih obetavni, ta prizadevanja doslej niso prinesla potrebnih sprememb v boju proti korupciji. Vlada je izvedla dodatna prizadevanja v letih 2015 in 2016, osredotočena na ustanovitev enotne protikorupcijske agencije, pristojne za opravljanje upravnih preiskav ter za preverjanje nasprotij interesov in osebne lastnine visokih uradnikov. Protikorupcijski zakon, namenjen vzpostavitvi tega organa, ni prejel soglasja v parlamentu, kar kaže na splošno pomanjkanje političnega soglasja o prizadevanjih.

Splošni institucionalni okvir za boj proti korupciji v Bolgariji je še vedno razdrobljen in zato precej neučinkovit. Posledično ostajajo izziv tudi splošne težave s korupcijo na nižjih ravneh

⁹ Izzivi niso omejeni na notranje delovanje tožilstva, temveč zajemajo vse institucije, povezane z različnimi fazami kazenskih postopkov.

¹⁰ Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International za leto 2015 uvršča Bolgarijo na 69. mesto od 168 držav na svetu, kar je najslabši rezultat med državami članicami EU (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Hitra anketa Eurobarometra 445: Mehanizem za sodelovanje in preverjanje za Bolgarijo in Romunijo, objavljena 25. januarja 2017.

¹² Poročilo Svetovnega gospodarskega foruma o konkurenčnosti v svetu za obdobje 2016–2017 navaja korupcijo kot najbolj problematičen dejavnik za poslovanje v Bolgariji. Poročilo o konkurenčnosti v svetu za obdobje 2016–2017, str. 130.

¹³ Njen predsednik je bil v letu 2013 obtožen zlorabe pooblastil in pozneje obsojen na pogojno zaporno kazen. Vendar položaj predsednika tega organa še vedno ni zaseden.

v javni upravi¹⁴. Vladna protikorupcijska strategija iz leta 2015 je omogočila dragoceno analizo težav, toda izvajanje te strategije je šele v začetni fazi¹⁵. Na splošno je bil napredek Bolgarije na področju četrtega in petega merila omejen, saj še vedno ostajajo veliki izzivi v zvezi z institucionalnim in pravnim okvirom ter doseganjem rezultatov.

2.3 Organizirani kriminal

Zadnje merilo se osredotoča na boj proti organiziranemu kriminalu. Razlog za opredelitev tega merila je bila deloma razširjenost velikih in močnih organiziranih kriminalnih združb v Bolgariji v post-tranzicijskem obdobju, ki je bila povezana z visoko stopnjo nasilja. Bolgarski organi menijo, da so se v letih po pristopu razmere spremenile, saj je zdaj vzorec organiziranega kriminala bolj razdrobljen, problematika pa je bolj primerljiva z razmerami v nekaterih drugih državah članicah. Za izpolnjevanje tega merila pa bi morala Bolgarija izkazati tudi sposobnost svojih organov kazenskega pregona za učinkovito preprečevanje organiziranega kriminala in dosegati dobre rezultate na tem področju. Bolgarija je v zadnjih letih uvedla pomembne institucionalne spremembe, zlasti leta 2012 z ustanovitvijo specializiranega sodišča in tožilstva za organizirani kriminal ter neodvisne komisije za zaplembo premoženja, katere pristojnost vključuje zaplembo nezakonito pridobljenega premoženja brez kazenske obsodbe. Predvsem iz doseženih rezultatov komisije je videti, kako močno je bil ta vidik reforme zakoreninjen. Toda Bolgarija je le počasi začela dosegati rezultate v smislu pravnomočnih obsodb v zadevah na področju hudih oblik organiziranega kriminala. V zadnjih letih so politične odločitve za reorganizacijo ključnih preiskovalnih organov, ki se ukvarjajo z organiziranim kriminalom, prekinile napredek in negativno vplivale na rezultate. To se je zdaj stabiliziralo, čeprav je bil pred kratkim dosežen dogovor o nadaljnjih spremembah, ki razširjajo pristojnosti oddelka za boj proti organiziranemu kriminalu tudi na korupcijo, kibernetiko kriminaliteto in tihotapljenje migrantov, hkrati pa jim omogočajo zgodnejše vključevanje v kazenske preiskave. Zato je treba sedanjemu institucionalnemu okviru dati na voljo več časa, da pokaže rezultate. Poleg tega, kot je bilo že omenjeno, učinkovit pregon organiziranega kriminala še vedno ovira formalističen pravni okvir. Na splošno je Bolgarija pri šestem merilu dosegla znaten napredek, vendar izzivi ostajajo.

3. PREOSTALI KLJUČNI UKREPI

Na splošno se je v desetih letih pokazalo, da so zaporedne vlade in pravosodne institucije opravile precejšnja prizadevanja. Izvedene so bile pomembne zakonodajne in institucionalne spremembe, zlasti s strani pravosodja. Vendar pa je bil dejanski napredek pri doseganju rezultatov počasnejši, kot je bilo pričakovati, ko je bil vzpostavljen mehanizem za sodelovanje in preverjanje, in sicer zaradi primerov zadržanega ukrepanja na podlagi priporočil, podanih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, da naj si institucije skupaj prizadevajo za opredelitev skupnih pomanjkljivosti in poiščejo skupne rešitve. Reformo je treba nadaljevati in okrepiti notranje strukture, da se zagotovi zadovoljivo in nepovratno izpolnjevanje meril. Zato je namen tega oddelka, da se navedejo preostali koraki, potrebni za doseg ciljev v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

¹⁴ Raziskave na podlagi izkušenj ter javno mnenje o korupciji, pa tudi mednarodne študije dosledno kažejo, da je korupcija velik izziv v Bolgariji, saj zavira gospodarstvo in spodbopava zaupanje v pravilno delovanje javnih institucij.

¹⁵ Vidna izjema pri tem so konkretni ukrepi, ki jih je v zadnjih dveh letih sprejelo ministrstvo za notranje zadeve kot del prizadevanj za izkoreninjenje korupcije znotraj ministrstva, tudi v mejni policiji. Velika prizadevanja so bila osredotočena na carinske organe. Na splošno je Bolgarija v zadnjih letih izvedla tudi več izboljšav sistema javnega naročanja, ki je sektor z velikim tveganjem za korupcijo, tudi na lokalni ravni.

3.1 Reforma pravosodja

Neodvisnost in odgovornost sodstva

Kot je bilo ugotovljeno v nedavnih poročilih, je strategija za reformo pravosodja, ki jo je vlada sprejela leta 2014 in ki jo je narodna skupščina potrdila v začetku leta 2015, obsegala celovit načrt za reformo bolgarskega pravosodnega sistema. Odtlej je vlada izvedla nadaljnje ukrepe na več področjih. Najpomembnejše so spremembe ustave, ki so bile sprejete decembra 2015 in v zakonodajo prenesene z spremembami zakona o pravosodnem sistemu in notranjih postopkov leta 2016, saj te pomenijo pomemben korak k boljšemu delovanju vrhovnega sodnega sveta in izpolnjevanju prvega merila. Čeprav se besedilo prvega merila osredotoča na ustavne spremembe, je zagotovilo glede neodvisnosti in odgovornosti pravosodnega sistema mogoče oceniti šele na podlagi praktičnega izvajanja teh sprememb.

Vrhovni sodni svet je osrednja institucija bolgarskega pravosodnega sistema in dejanski rezultati na področju reforme pravosodja so močno odvisni od njegovega dobrega delovanja, tako v smislu strokovnosti kot v smislu preglednosti. Njegovo delo je ključno pri odločanju, ali lahko pravosodni sistem uživa ugled, in pri prepričevanju širše javnosti, da je neodvisnost sodstva zagotovljena. To mora spremljati širša zavezanost vseh državnih akterjev neodvisnosti pravosodja in lojalnemu sodelovanju med institucijami. Ključnega pomena je nepolitično in profesionalno delovno okolje v tej instituciji, ki je osredotočeno na prednostne naloge reforme pravosodja. Zaradi vrste polemik in notranjih sporov, ki so zaznamovali vrhovni sodni svet v preteklih letih, prihaja do suma zunanega vpliva in poslabšanja zaupanja javnosti v pravosodje.¹⁶ Zato bodo eden od najpomembnejših preizkusov v letu 2017 volitve v novi svet, tako za člane, ki jih imenuje sodstvo, kot tiste, ki jih imenuje parlament. Pomembno je, da te volitve potekajo na odprt in pregleden način na podlagi resne razprave o primernosti posameznih kandidatov ter da sta odprtost in preglednost vidna tudi v javnosti. Potem bo novoizvoljeni kolegij moral dosegati rezultate v smislu nepristranskega in strokovnega odločanja na ključnih področjih.

- **Priporočilo:** zagotovitev preglednih prihodnjih volitev v vrhovni sodni svet, ki bodo vključevale javno obravnavo v narodni skupščini, preden bodo poslanci volili parlamentarno kvoto, in možnost, da lahko civilna družba poda pripombe o kandidatih.

Ena od glavnih nalog vrhovnega sodnega sveta je imenovanje predsednikov sodišč in tožilstev ter imenovanje predsednikov treh najvišjih institucij v bolgarskem sodstvu, in sicer predsednikov dveh vrhovnih sodišč ter vrhovnega državnega tožilca. Izvajanje takih imenovanj na pregleden in na dosežkih temelječ način je pomembna preizkušnja njegove zmožnosti, da deluje kot strokovna in neodvisna institucija, ki je lahko deležna zaupanja pravosodja in širše družbe. V letu 2017 bodo potekale še posebej pomembne volitve, in sicer za predsednika vrhovnega upravnega sodišča.

- **Priporočilo:** doseganje rezultatov v smislu preglednih in na dosežkih temelječih imenovanj na sodniška mesta na visoki ravni, vključno s prihodnjim imenovanjem novega predsednika vrhovnega upravnega sodišča.

Inšpektorat vrhovnega sodnega sveta je prispeval k odgovornosti in učinkovitosti bolgarskega pravosodja z rednimi inšpekcijskimi pregledi in poročili. Vendar pa njegov potencial še ni v celoti izkoriščen. Od januarja 2017 so pooblastila inšpektorata razširjena, da lahko preiskuje

¹⁶ Bolgarija se prav tako dosledno pojavlja med državami EU, katerih neodvisnost pravosodja je po mnenju javnosti najnižja. Pregled stanja na področju pravosodja EU za leto 2016, str. 35–36.

nasprotja interesov in druga vprašanja integritete sodnikov, vlada pa mu je dala na voljo dodatne vire za opravljanje novih nalog. Čeprav inšpektorat na koncu prepušča odločitev o disciplinskih kaznih vrhovnemu sodnemu svetu, mu nove določbe glede integritete sodnikov namenjajo pomembnejšo vlogo pri bistveni nalogi sprejemanja nadaljnjih ukrepov glede nepravilnosti. Sodni inšpektorat potrebuje najboljše možne pogoje za izvajanje novih nalog. V zvezi s tem je lahko zunanja strokovna pomoč koristen element podpore pri prizadevanjih za krepitev organizacijskih zmogljivosti.

- **Priporočilo:** izboljšanje delovanja inšpektorata v praksi in nadaljnje spremljanje njegovih ugotovitev s strani vrhovnega sodnega sveta, zlasti pri vprašanjih integritete, s preučitvijo pridobitve zunanje pomoči, na primer pri podporni službi za strukturne reforme in/ali Svetu Evrope.

Pravni okvir

V letu 2016 je bolgarska vlada kot del strategije za reformo pravosodja sprejela dva pomembna svežnja sprememb zakona o pravosodnem sistemu. Med pripravo tega svežnja sta potekala obsežna razprava in posvetovanje s civilno družbo. Izvajanje tega novega pravnega okvira bo velik izziv za pravosodne organe in bo zelo odvisno od splošnega napredka pri reformi pravosodja (tretje merilo). V skladu s strategijo za reformo pravosodja bi morala Bolgarija še naprej preučevati morebitne težave s pravnim okvirom in to, ali bi dodatne spremembe zakona o pravosodnem sistemu te težave odpravile.

Ministrstvo za pravosodje je ob podpori sodnih oblasti in tožilstva pripravilo pomemben sveženj sprememb zakonika o kazenskem postopku. Ta bo bistveno izboljšal ukrepanje pri hudih kaznivih dejanjih, zlasti z odpravo zamud v kazenskih sodnih postopkih in olajšanjem pregona zaradi kaznivih dejanj korupcije. V nedavnih analizah so bile opredeljene tudi dodatne potrebe po spremembah kazenskih postopkov. Zato je pomembno, da se ta proces nadaljuje.

Celovita revizija kazenskega zakonika je bila v preteklih poročilih ocenjena kot pomembna, vendar bi bil zanjo potreben globlji razmislek o prihodnji kazenskopравни politiki, skupaj z obsežno razpravo in skrbno pripravo. Razumeti jo je treba kot dolgoročnejši projekt, pri kateri naj bi se upoštevale tudi upravne zmogljivosti Bolgarije. Na tej stopnji je treba prednostno izvesti številne ciljno usmerjene spremembe na področjih, na katerih obstoječe določbe ustvarjajo operativne težave pri pregonu korupcije ali organiziranega kriminala.

- **Priporočilo:** sprejetje sprememb zakonika o kazenskem postopku in kazenskega zakonika za izboljšanje pravnega okvira za pregon korupcije na visoki ravni in hudih oblik organiziranega kriminala.

Novi bolgarski organi bodo morali obravnavati kompleksnih izzivov, ki vplivajo na kazenske postopke v Bolgariji, nameniti precej prizadevanj ter ukrepe razvrstiti po pomembnosti. Pripravljalna dela, ki so se že začela, ter prispevki iz projektov tehnične pomoči, vključno z nedavno dokončanim projektom, ki ga je usklajevala podporna služba za strukturne reforme, pa nudijo dobro podlago. Izvajanje priporočil teh različnih študij bi moralo Bolgariji omogočiti učinkovito obravnavanje tako vprašanj v okviru drugega merila kot več vprašanj v okviru preostalih meril, zlasti tistih, ki so povezana z bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Nadaljnja reforma pravosodja

Za obsežnejše izvajanje strategije za reformo pravosodja bodo potrebna nenehna prizadevanja in predanost bolgarskih organov. Številni projekti so že zaključeni, drugi se bodo kmalu začeli izvajati ali pa so še v pripravi. Novi sistem IT za naključno dodeljevanje zadev po sodiščih, ki doslej deluje brez polemik, je obetaven korak, ki kaže, da je mogoče najti rešitve dolgotrajnih težav. Spremenjeni zakon o pravosodnem sistemu bi moral prispevati k hitremu napredku v smeri rešitev e-pravosodja, da bi se izboljšali preglednost in dostopnost pravosodja po vsej državi. Veliko dela je bilo že opravljenega v zvezi z razvojem standardov delovne obremenitve za oceno delovne obremenitve na sodiščih in v tožilstvih. Zdaj se lahko to delo nadaljuje, tako da bodo ti standardi postali osnova za odločitve vodstva na področjih, kot so ocenjevanja, napredovanja, disciplinski postopki in dodelitev osebja.

- **Priporočilo:** objava poročila za javno razpravo s podrobnim opisom napredka pri izvajanju nacionalne strategije za reformo pravosodja in opredelitvijo preostalih ukrepov, ki jih je treba sprejeti. Vzpostavitev mehanizma za nadaljnjo javno poročanje o napredku za preostalo obdobje izvajanja strategije.

Vrhovni sodni svet in tožilstvo sta začela priprave na širše reforme pravosodnega sistema. To je dolgoročen proces, pri katerem bo potreben čas za usklajevanje in doseganje soglasja v širši družbi. Kratkoročno bi bili lahko že zdaj sprejeti pragmatični ukrepi za obravnavo neenakomerne delovne obremenitve pravosodnih organov, zlasti za izboljšanje delovnih pogojev na nekaterih največjih in najbolj obremenjenih sodiščih – in dokler ti ne bodo vzpostavljeni, je težko pričakovati, da bi se vprašanje zamud pri obrazložitvah obravnavalo na objektivni osnovi. Vrhovni sodni svet je v prejšnjih letih že sprejel dodatne ukrepe v tej smeri, vendar se lahko na podlagi novih standardov delovne obremenitve potreba po prerazporeditvi virov med sodišči oceni bolj objektivno.

- **Priporočilo:** obravnava razmer v zvezi z delovno obremenitvijo na najbolj obremenjenih sodiščih na podlagi novih standardov delovne obremenitve ter dogovor o časovnem načrtu za reformo pravosodnega sistema hkrati z razvojem e-pravosodja.

Vprašanje strukturnih omejitev za neodvisnost in odgovornost pri organizaciji tožilstva je bilo izpostavljeno v strategiji za reformo pravosodja. Nedavne spremembe zakona o pravosodnem sistemu vsebujejo nekatere elemente za izboljšanje teh razmer. Poleg tega je Bolgarija podporno službo za strukturne reforme zaprosila za pomoč pri pripravi neodvisne analize tožilstva. Posledično so strokovnjaki iz Nemčije, Španije, Nizozemske in Združenega kraljestva pripravili poročilo o delovanju tožilstva in predlagali priporočila.

- **Priporočilo:** oblikovanje časovnega načrta za izvajanje priporočil iz poročila podporne službe za strukturne reforme v zvezi z reformo tožilstva in njegovega sodelovanja z drugimi institucijami, vključno z mehanizmom za poročanje o napredku širši javnosti.

Maja 2016 je vrhovni državni tožilec naročil študijo za analizo sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, v katerih je bilo ugotovljeno, da bolgarski organi niso izpolnili svoje obveznosti učinkovite preiskave¹⁷, in niso predlagali rešitev v primerih, v katerih se kršitve še vedno pojavljajo. Analiza je bila zaključena novembra 2016 in navaja nekaj dragocenih priporočil.

¹⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria (Sistemijski problem neučinkovitosti preiskav v Bolgariji)* [ESCP 070 \(2015\)](#).

- **Priporočilo:** oblikovanje časovnega načrta za izvajanje priporočil študije, vključno z mehanizmom za poročanje o napredku širši javnosti.

Za dokončanje ukrepov, ki spadajo pod tretje merilo, bodo potrebna znatna prizadevanja. V pomoč bolgarskim organom v teh prizadevanjih bi se lahko preučil razvoj nadaljnjih projektov tehnične pomoči pod okriljem podporne službe za strukturne reforme na področjih, ki jih zajema tretje merilo.

3.2 Korupcija

Četrto in peto merilo za Bolgarijo v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje se nanašata na potrebo po učinkovitih ukrepih za preprečevanje korupcije, vključno s korupcijo na visoki ravni in korupcijo v javnih institucijah nasploh. Pomemben korak je bilo oblikovanje prenovljene nacionalne strategije za boj proti korupciji s strani vlade, vendar pa izziv še vedno ostajajo zagotovitev njenega izvajanja, sprejetje potrebnega pravnega okvira in vzpostavitev načrtovanih ustanov. Eno leto po poročilu iz januarja 2016 napredek na tem področju ostaja omejen.

Korupcija na visoki ravni

Osnetek protikorupcijskega zakona vlade ni bil sprejet, zato predlagani novi združeni protikorupcijski organ ni bil ustanovljen. Ta bi bil pristojen za obvladovanje nasprotij interesov in prijavo premoženja visokih uradnikov ter upravne preiskave morebitne korupcije in nezakonite obogatitve.

Odločenost Bolgarije v letu 2017 se bo presojala zlasti po tem, ali bo sprejet zakon o ustanovitvi učinkovite in odgovorne nove protikorupcijske institucije. Toda nekatere značilnosti predvidene nove institucije, kot je pripojitev komisije za zaplembo nezakonitega premoženja v novo strukturo, bi bilo treba skrbno preučiti. Glede na rezultate komisije za zaplembo nezakonitega premoženja je pomembno, da organizacijske spremembe ne ogrozijo že doseženega napredka. Tudi nekatere manj sporne elemente protikorupcijske strategije je treba še izvesti, zlasti krepitev upravnih inšpektoratov, v zvezi s katerimi je treba še predstaviti potrebne zakonodajne predloge.

- **Priporočilo:** sprejetje novega pravnega okvira za boj proti korupciji v skladu z nameni, navedenimi v protikorupcijski strategiji, ter zagotovitev njegovega izvajanja. Ustanovitev učinkovitega protikorupcijskega organa.
- **Priporočilo:** sprejetje in izvajanje reforme zakona o javni upravi za okrepitev notranjih inšpektoratov v javni upravi.

Poročanje Bolgarije o novih zadevah v preiskavi in predloženih sodišču je napredovalo. Nazadnje pa je presoja rezultatov v boju proti korupciji na visoki ravni odvisna od tega, ali se zaključijo s pravnomočnimi sodbami in izvršijo, glede na to, da v zadevah na visoki ravni redko pride do uspešnih obsodb. To, da je prestopke mogoče odkriti in storilce učinkovito kaznovati, bo za javnost najmočnejši dokaz o uspehu prizadevanj na področju boja proti korupciji. Bolgarija se mora še pokazati tovrstne končne rezultate. V letu 2016 je bilo koristno analitično delo izvedeno v različnih oblikah, vključno z analizo preteklih primerov korupcije s strani tožilstva, ki lahko služi kot osnova za nadaljnje konkretne ukrepe.

- **Priporočilo:** opredelitev časovnega načrta za vse zadevne institucije na podlagi analize preteklih primerov, in sicer da bi odpravili pomanjkljivosti pri preiskovanju in pregonu primerov korupcije na visoki ravni, vključno z mehanizmom za poročanje o napredku širši javnosti.

- **Priporočilo:** vzpostavitev mehanizma za javno poročanje o napredku pri zadevah na visoki ravni, ki spadajo v javno domeno. Državno tožilstvo naj (ob spoštovanju domneve nedolžnosti) poroča o preiskavah in obtožnicah. Vrhovno kasacijsko sodišče in ministrstvo za pravosodje naj poročata o obsodbah in izvrševanju kazenskih sankcij.

Za izpolnitev četrtega merila bo potreben nov pristop s strani bolgarskih organov, zlasti za doseganje rezultatov v zadevah na visoki ravni. Pripravljalna dela, ki so se že začela, bi lahko predstavljala trdno osnovo, čeprav bi bilo dobro, da bi se nekateri predlogi sprememb obstoječih institucij dodatno analizirali in natančno ocenili, da se prepreči morebiten negativen učinek na njihovo delovanje.

Korupcija na lokalni ravni in meje

Potrebna so obsežnejša prizadevanja za odpravo korupcije na nižjih ravneh, zlasti v smislu ukrepov za izboljšanje preprečevanja, ki bi morali biti uvedeni v kombinaciji z obsežnejšim prizadevanjem za večjo preglednost in strokovnost javne uprave. Za javno naročanje na splošno velja, da je posebno področje tveganja za korupcijo. Bolgarija je dosegla napredek pri izvajanju strategije za javna naročila po njenem sprejetju leta 2014, tudi z uvedbo na tveganju temelječih in poglobljenih predhodnih preverjanj. Zdaj mora doseči rezultate pri učinkovitem nadaljnjem ukrepanju na podlagi tovrstnih preverjanj in uvesti učinkovite sankcije za morebitne nepravilnosti.

- **Priporočilo:** izvedba zunanjega pregleda predhodnih preverjanj postopkov javnega naročanja in nadaljnega ukrepanja na njihovi podlagi, vključno z naknadnimi preverjanji, ter pregled odkritih primerov nasprotja interesov ali korupcije in popravnih ukrepov, ki so bili sprejeti za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

Ministrstvo za notranje zadeve je v okviru širše reforme ministrstva vzpostavilo številne konkretne protikorupcijske preventivne ukrepe (zlasti na področju prometa in mejne policije). Te ukrepe je treba nadaljevati in jih stalno spremljati. Poleg tega je treba pospešiti načrte za razširitev teh prizadevanj na druga ministrstva.

- **Priporočilo:** izvedba ukrepov, temelječih na oceni tveganja, za odpravo korupcije na nizki ravni v sektorjih z visokim tveganjem znotraj javne uprave, pri čemer lahko kot vzor služijo ukrepi, izvedeni na ministrstvu za notranje zadeve. Nadaljnja prizadevanja na ministrstvu za notranje zadeve.
- **Priporočilo:** vzpostavitev mehanizma za javno poročanje o izvajanju nacionalne protikorupcijske strategije za preostalo obdobje izvajanja strategije.

3.3 Organizirani kriminal

Šesto merilo v okviru mehanizma za sodelovanje in spremljanje se nanaša na boj proti organiziranemu kriminalu. Analiza razvoja v zadnjih desetih letih kaže na razvoj organiziranega kriminala, ki je vse bolj razdrobljen, vsestranski in raznolik ter se razvija v zakonito poslovanje in postaja manj odkrito nasilen. Številni bolgarski sogovorniki menijo, da šesto merilo (kot je bilo dogovorjeno pred desetimi leti) tako postaja manj pomembno, ker se vzorec kriminala spreminja in postaja bolj primerljiv z razmerami v nekaterih drugih državah članicah. Kljub temu pa mora Bolgarija dokazati, da njen sistem za boj proti organiziranemu kriminalu deluje, ter doseči rezultate glede izrekanja in izvrševanja pravnomočnih odločb v zadevah, povezanih s hudimi oblikami organiziranega kriminala.

Po nizu reorganizacij v zadnjih letih je videti, da je direktorat za boj proti organiziranemu kriminalu večinoma ponovno vzpostavil operativno stabilnost in zmogljivost. Vendar pa prej navedeni strukturni problemi v zvezi z zakonikom o kazenskem postopku, ki otežujejo preiskave, še vedno povzročajo zaskrbljenost. Poleg tega se nenehno pojavljajo izzivi glede operativne zmogljivosti, usposabljanja in opreme, ki jih je treba dodatno okrepiti.

Specializirano sodišče in tožilstvo za organizirani kriminal dosejata rezultate. Ocena uspešnosti specializiranih sodišč s strani vrhovnega kasacijskega sodišča je izpostavila nekatera ključna vprašanja, ki jih je treba podrobneje preučiti v luči splošnejših vprašanj, obravnavanih zgoraj v okviru drugega in tretjega merila. Podan je bil predlog za razširitev pristojnosti specializiranega sodišča, da bi vključevala zadeve korupcije na visoki ravni. Takšne spremembe pristojnosti je treba pazljivo pripraviti, spremljati pa jih mora ustrezna analiza potreb po virih ter morebitnih pravnih posledic sprememb. Treba bi bilo razjasniti, ali ne bi prišlo do nepredvidenih negativnih posledic za zadeve na področju organiziranega kriminala.

Na splošno je pomembno, da se pristojnim institucijam in agencijam, ki se ukvarjajo z organiziranim kriminalom, zagotovi potrebna stabilnost, da bodo lahko delale v zvezi z zadevami in poskrbele za njihov sodni epilog. Bolgarija je pokazala prve rezultate pri obravnavi zadev na področju organiziranega kriminala. Ta pozitiven trend bi se moral nadaljevati in nadalje okrepiti.

- **Priporočilo:** vzpostavitev mehanizma za javno poročanje o napredku pri zadevah na visoki ravni, ki spadajo v javno domeno. Državno tožilstvo naj (ob spoštovanju domneve nedolžnosti) poroča o preiskavah in obtožnicah. Vrhovno kasacijsko sodišče in ministrstvo za pravosodje naj poročata o obsodbah in izvrševanju kazenskih sankcij.

Kar zadeva zaplembo premoženja, so bile za odpravo več težav predložene spremembe zakona o zaplembi premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji (na primer znižanje praga za ugotavljanje neupravičenega bogastva). Vendar teh narodna skupščina še ni sprejela. Komisija za zaplembo nezakonitega premoženja kljub temu še naprej ohranja dobre rezultate. Njena prihodnost v smislu neodvisne strukture pa ostaja nejasna zaradi predlogov o njeni pridružitvi k prihodnjemu enotnemu protikorupcijskemu organu.

- **Priporočilo:** sprejetje potrebnih sprememb zakona o zaplembi premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, ter zagotovitev prihodnjega neodvisnega in učinkovitega delovanja komisije za zaplembo nezakonitega premoženja.

4. SKLEP

Komisija je lahko v poročilih v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje iz let 2015 in 2016 priznala pomembne ukrepe, ki so jih sprejeli bolgarski organi, da bi proces reforme ponovno obudili. V letu 2016 je Bolgarija dosegla dodaten znaten napredek pri izvajanju strategije za reformo pravosodja, medtem ko je izvajanje nacionalne protikorupcijske strategije še vedno v začetni fazi. Na splošno skupni napredek v zadnjih desetih letih ni bil tako hiter, kot je bilo pričakovano, in številni veliki izzivi še čakajo na uspešno razrešitev. Nova vlada bo morala nadaljevati reforme za zagotovitev nepovratnih rezultatov, zato v tem poročilu ni mogoče ugotoviti, da so merila v tej fazi zadovoljivo izpolnjena. Lahko pa se opredeli določeno število ključnih priporočil, ki bi privedla do začasnega zaprtja posameznih meril ter nato do zaključka postopka v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

Komisija meni, da je cilje v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje mogoče doseči z ukrepanjem na podlagi priporočil iz tega poročila. Hitrost postopka bo odvisna od tega, kako hitro jih bo lahko Bolgarija nepovratno izpolnila. Komisija zato Bolgarijo poziva k ukrepanju za izpolnitev priporočil iz tega poročila. Komisija bo dosežen napredek ocenila proti koncu leta 2017.