



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 18.7.2012
COM(2012) 411 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
o pokroku Bulharska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

{SWD(2012) 232 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pokroku Bulharska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

I. Mechanismus pro spolupráci a ověřování: podpora Bulharsku při reformě soudnictví, v boji proti korupci a organizované trestné činnosti

V období před přistoupením Bulharska k EU v roce 2007 bylo dohodnuto, že je třeba vyvinout další úsilí v klíčových oblastech s cílem řešit nedostatky v oblasti reformy soudnictví, boje proti korupci a organizované trestné činnosti. To vedlo ke zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování (MSO)¹ jakožto rámce na podporu Bulharska a sledování pokroku v těchto oblastech. Bylo stanoveno šest referenčních cílů, které se týkají nezávislosti a odpovědnosti soudního systému, jeho transparentnosti a účinnosti; stíhání korupce na vysoké úrovni, jakož i korupce ve veřejném sektoru, a boje proti organizované trestné činnosti. V rozhodnutí se stanoví, že Komise bude pravidelně podávat zprávy a že mechanismus bude fungovat tak dlouho, dokud nebudou splněny cíle MSO a dokud nebude uspokojivě splněno všech šest referenčních cílů².

V této zprávě se po pěti letech hodnotí, zda byly cíle MSO splněny. Toto hodnocení je výsledkem analýzy uvedené v technické zprávě, která je přiložena k této zprávě, a posuzuje, čeho bylo dosud dosaženo a co je třeba ještě splnit. Sleduje práci za uplynulých pět let, právní předpisy a nástroje, které byly zavedeny, a výsledky, kterých tak bylo dosaženo. Během tohoto období byly doby, kdy se pokrok zrychlil, jindy se situace zase zhoršila. Spolupráce byla v některých fázích aktivní, zatímco jindy se MSO setkával s odporem. Celkově je však Komise přesvědčena, že MSO významným způsobem přispěl k reformě v Bulharsku. V této zprávě se oceňuje především udržitelnost a nezvratnost reformního procesu, včetně toho, zda je závazek k reformám natolik pevný, že dokáže udržet směr reformy.

Dnešní Evropská unie je velice provázaná. Právní stát představuje jednu ze základních hodnot EU a ve společném zájmu na právním státě se odráží i zájem bulharské veřejnosti o tyto otázky.³ Z průzkumu Eurobarometru vyplynulo, že 96 % Bulharů považuje korupci a organizovanou trestnou činnost za významný problém své země a 92 % odpovědělo stejným způsobem, pokud šlo o nedostatky v soudním systému. Stejný průzkum ukázal, že 76 % Bulharů se domnívá, že by EU měla při řešení těchto problémů hrát určitou roli⁴.

MSO po Bulharsku nevyžaduje dosažení vyšších standardů, než jaké existují v ostatních členských státech. Jeho cílem je pomoci Bulharsku dosáhnout standardů srovnatelných s

¹ Závěry Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (13339/06); rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Bulharska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu, 13.12.2006, (K(2006) 6570 v konečném znění).

² Stanoví se v něm také možnost bezpečnostního mechanismu, který zatím nemusel být zaveden.

³ Závěry Evropské rady z 28. a 29. června obsahují závazek EU v rámci Paktu pro růst a zaměstnanost, že spolu s modernizací veřejné správy bude řešit pomalé fungování soudních soustav (závěry Evropské rady 29. června 2012, str. 8).

⁴ Bleskový průzkum Eurobarometr, který Komise provedla v Bulharsku v květnu 2012 (Bleskový průzkum Eurobarometr č. 351 „Mechanismus pro spolupráci a ověřování pro Bulharsko a Rumunsko“ na stránkách http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

ostatními členskými státy. Tento cíl podpořilo 78 % Bulharů⁵. Důležitým faktorem pro účely posouzení, čeho bylo v Bulharsku od přistoupení dosaženo, je situace v ostatních členských státech. Komise v této zprávě využívá referenční údaje a srovnatelné ukazatele, pokud jsou k dispozici⁶. Pro porovnání pokroku dosaženého v Bulharsku se situací v dalších členských státech Komise vycházela rovněž z posudků předních odborníků z klíčových profesí, kteří se těmito otázkami zabývají⁷.

Na podporu reformy soudnictví v Bulharsku bylo z rozpočtu EU od roku 2007 prostřednictvím strukturálních fondů uvolněno cca 41 mil. EUR. Do poloviny roku 2012 bylo schváleno 25 projektů v oblasti školení, rozvoje lidských zdrojů, budování kapacit a technické pomoci s rozpočtem 13,6 mil. EUR. Zároveň několik členských států podpořilo Bulharsko dvoustrannými projekty ve všech oblastech reformy soudnictví, včetně policejní reformy, boje proti korupci a organizované trestné činnosti⁸.

II. Analýza pokroku dosaženého v rámci MSO v období 2007–2012

Komise provedla celkové hodnocení pokroku v rámci MSO od přistoupení Bulharska, ze kterého vyplynulo, že významného pokroku bylo dosaženo v základním právním rámci. V rozhodujících chvílích prokázala bulharská vláda silnou politickou vůli k dosažení hluboké a trvalé reformy. Nyní je úkolem odstranit některé klíčové strategické mezery a zajistit účinné provádění. Odhodlání bulharské společnosti provádět reformy pod dohledem MSO bylo a je proměnlivé: pro sloučení různorodých opatření je třeba reformy provádět důsledněji. Toto důslednější nasměrování reforem by bylo nejlepším ukazatelem udržitelnosti a nezvratnosti procesu.

Bulharsko od roku 2007 zavedlo řadu důležitých právních a ústavních reforem. I když nejsou úplné, byly na jejich základě vypracovány důležité a někdy inovační struktury, zejména s cílem podpořit specializace při řešení problémů, kterým čelí. Své úkoly začaly plnit klíčové instituce jako Nejvyšší soudní rada a její inspektorát. Došlo k významným investicím do struktur pro boj proti organizované trestné činnosti, což vedlo k vytvoření specializovaných útvarů na úrovni soudnictví a policie, jakož i k významným krokům ke zlepšení právního rámce pro konfiskaci majetku a úspěšnou spolupráci s dalšími členskými státy.

Avšak potenciál tohoto rámce dosud nebyl zcela vyčerpán. Nejvyšší soudní radě byly uděleny rozsáhlé pravomoci pro správu a vedení soudnictví. Tyto pravomoci nebyly využity k řízení soudních profesí účinně, na základě výkonnosti a bezúhonnosti, nebo k prosazování soudržnosti a nezávislosti soudnictví, na nichž závisí důvěra veřejnosti.

V politice stále přetrvává nestálost, která bránila pokroku. Mnoho institucí přijalo užitečná opatření. Avšak z omezeného rozsahu těchto opatření uvnitř těchto institucí a nedostatku koordinovaného přístupu vyplývá, že otázky ohledně směřování reformy zůstávají. Během pěti let existence MSO přikládaly různé vlády a parlamenty těmto otázkám různý význam a úroveň odhodlání dosahovat výsledky byla také proměnlivá. V roce 2010 byl přijat akční plán pro reformu soudnictví. Základní zásady jako nezávislost soudnictví nebyly vždy plně

⁵ Bleskový průzkum Eurobarometr č. 351.

⁶ Referenční údaje zahrnují činnost Rady Evropy, OECD a agentur OSN.

⁷ Mezi experty byli v roce 2012 zastoupeni přední odborníci z Francie, Německa, Irska, Polska, Španělska, Slovinska a Spojeného království.

⁸ Technická zpráva s. 36.

respektovány. Neexistence trvalého trendu znamená, že reformní proces dosud nedodal impuls potřebný k tomu, aby se stal přijatelnou součástí rozvoje Bulharska.

Tento závěr je posílen skutečností, že mnoho důležitých kroků se učinilo zřejmě především v důsledku vnějšího tlaku. MSO sám o sobě sehrál v tomto procesu důležitou úlohu – a jako takový je bulharskou veřejností uznáván⁹. Pomohl zachovat směr reformy v momentech tlaku a podpořit změny, které vyžadují odvahu napadnout osobní zájmy. Skutečnost, že vnější tlak je stále zapotřebí, vyvolává otázky ohledně udržitelnosti a nezvratnosti změny.

Závazek k reformám a jejich provádění jsou tedy klíčovými prvky při plnění referenčních cílů MSO. Určují udržitelnost a nezvratnost reformy. Jmenování a činnost nové Nejvyšší soudní rady a nového nejvyššího státního zástupce bude jedním z ukazatelů udržitelnosti reformy.

II.1 Reforma soudnictví 2007–2012

Referenční cíl 1: Přijmout změny Ústavy, kterými se odstraní nejednoznačnost v otázce nezávislosti a spolehlivosti systému soudnictví.

Referenční cíl 2: Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení přijetím a prováděním nového aktu o soudním systému a nového občanského řádu. Předložit zprávu o dopadu těchto nových právních předpisů, trestního řádu a správního řádu, především ve fázi předsoudního řízení.

Referenční cíl 3: Pokračovat v reformě soudnictví s cílem prohloubit profesionální přístup, spolehlivost a účinnost. Vyhodnotit dopad uvedené reformy a ročně zveřejňovat výsledky.

Při přistoupení se Bulharsko zavázalo zvýšit nezávislost, zodpovědnost a bezúhonnost soudnictví a zajistit účinnější, soudržnější a průhlednější řízení před soudem. Takové komplexní reformní cíle vyžadovaly legislativní změny, reformu soudních struktur a personální oblasti a zlepšení soudních postupů a soudní praxe. Vyžadovaly rovněž určité změny postojů mezi soudci a dalšími činiteli v soudním systému. Tato kombinace předpokládala zapojení všech pravomocí státu – parlamentu, výkonné a soudní moci, a to za podpory občanské společnosti.

Bulharsko od roku 2007 zavedlo řadu nosných prvků pro splnění svých závazků vůči EU. Bezprostředně po přistoupení došlo k řadě důležitých kroků: ústavní změny, nový akt o soudním systému a nový občanský soudní řád, nový správní řád a změny trestního řádu. V prvním roce po přistoupení byly také vytvořeny nové soudní instituce. Byl zřízen nezávislý soudní inspektorát, úřadu se ujala nová Nejvyšší soudní rada (NSR), která má rozsáhlé povinnosti při řízení systému soudnictví¹⁰. Tyto povinnosti zahrnovaly řízení lidských zdrojů v soudnictví, včetně jmenování, povyšování, osobního hodnocení a přidělování zaměstnanců. Rada byla rovněž pověřena disciplinární odpovědností, a tudíž úkolem zaručit zodpovědnost a

⁹ Tyto závěry jsou doloženy názorem veřejnosti. 71 % dotázaných v bleskovém průzkumu Eurobarometr, který proběhl v Bulharsku, se domnívá, že opatření na úrovni EU prostřednictvím MSO mělo kladný dopad při řešení nedostatků v systému soudnictví. 67 % sdílí tento názor, i pokud jde o korupci, a 65 % pokud jde o organizovanou trestnou činnost. Zároveň se většina domnívá, že situace v těchto oblastech zůstala stejná nebo se v posledních pěti letech zhoršila. (Bleskový průzkum Eurobarometr č. 351).

¹⁰ Nejvyšší soudní rada je strukturována podle ústavy (technická zpráva s. 4, pozn. pod čarou 6).

bezúhonnost soudů a zajistit, aby soudní praxe splňovala vysoké profesní standardy¹¹. S těmito funkcemi se Rada stala hlavním aktérem při provádění soudní reformy.

Bulharsko při provádění tohoto nového právního a institucionálního rámce dosahuje výsledků. Poprvé byly provedeny nezávislé kontroly soudů a úřadů státních zástupců, byla vydána doporučení týkající se řízení soudů a soudní praxe a uplatnil se přísnější přístup k disciplinární činnosti. Kromě toho Bulharsko zlepšilo procedurální předpisy ve všech třech právních odvětvích a začalo zlepšovat soudní praxi.

Tyto snahy však dosud nevedly k výraznému zlepšení soudní odpovědnosti a účinnosti. Právní řízení trvají často neúměrně dlouho¹². Disciplinární postupy vykazují nesrovnalosti a v mnoha důležitých případech nebylo možné je uzavřít nebo nedosáhly odrazujících výsledků. Hodnocení, povyšování a jmenování soudců dosud není transparentní a neprobíhá na základě objektivních kritérií zaměřených na výkon. Dosud neexistuje komplexní politika lidských zdrojů, která by nastolila rovnováhu mezi personálními potřebami a pracovním zatížením. Opatření ke zlepšení soudní praxe se často zdají být povrchní a dosud neměla konkrétní účinek na výsledky v důležitých případech. Otázky ohledně nezávislosti soudů přetrvávají.

Některé tyto nedostatky lze vyvodit z nedostatků v uplatňování práva, ale rovněž odrážejí značné strukturální, procedurální a organizační slabiny Nejvyšší soudní rady a státního zastupitelství. Nadcházející volby do Rady na podzim tohoto roku a zvolení nového nejvyššího státního zástupce a nového předsedy Nejvyššího kasačního soudu mají pro Bulharsko zásadní význam, aby prokázalo své odhodlání pokračovat cestou soudní reformy.

Existuje potenciál využít zavedené struktury, aby soudní systém prosazoval reformy, řešil nedostatek důvěry občanů v soudnictví a vytvořil systém založený na účinné a odpovědné správě věcí veřejných. Tak by mohl být vytvořen systém se správnou rovnováhou mezi účinností, odpovědností, bezúhonností a nezávislostí. To však vyžaduje větší odhodlání Nejvyšší soudní rady a státního zastupitelství, dostatečně silné pro vyvrácení zakořeněných osobních zájmů.

Zapojení občanské společnosti a profesních sdružení soudců do reformy soudnictví, je významným úspěchem od roku 2007. Bulharské orgány by měly lépe využívat těchto zdrojů, intenzivněji spolupracovat se zahraničními partnery a sdružit všechny klíčové činitele ke společnému závazku k reformám.

Nezávislost, odpovědnost a bezúhonnost soudnictví

Ústavní změny z února 2007 vedly k vytvoření rámce pro nezávislost soudnictví v Bulharsku. Ústava poskytuje soudnímu systému značnou správní samostatnost. Významnou úlohou však rovněž pověřuje politické instituce – polovina volených členů Nejvyšší soudní rady (NSR) a

¹¹ Nejvyšší soudní radě v těchto oblastech napomáhá soudní inspekce, předsedové soudů a bulharská soudní vzdělávací instituce, Státní ústav pro spravedlnost.

¹² Statistiky Evropského soudu pro lidská práva ukazují, že Bulharsko má nejvyšší počet nevykonaných rozsudků Evropského soudu pro lidská práva ze všech členských států EU. Z velké většiny se tyto rozsudky týkají nadměrné délky trestního řízení a neexistence účinného opravného prostředku. Jiné prvky zahrnují neúčinné vyšetřování a nadměrné používání střelných zbraní ze strany policie. (Rada Evropy: Dohled nad výkonem rozsudků a rozhodnutí ESLP, výroční zpráva 2011 uvedená na stránkách: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

všichni soudní inspektoři jsou voleni parlamentem¹³, což se stalo zdrojem kritiky ze strany Benátské komise Rady Evropy¹⁴. Rozhodující vliv na rozhodnutí u soudu mohou mít přisedící, avšak ti jsou jmenováni místními politickými silami¹⁵. Zprávy o MSO rovněž poukázaly na otázku jmenování a hodnocení podle zásluh¹⁶.

Tyto obavy byly potvrzeny, neboť řada klíčových jmenování soudců parlamentem a Nejvyšší soudní radou postrádala transparentnost a objektivitu a byla poškozena tvrzeními o politickém vlivu¹⁷. Předmětem diskusí se stala také nezávislost, a to v důsledku přímé politické kritiky jednotlivých soudců – v této souvislosti vyvolává obavy odvolání předsedy Soudcovské unie Nejvyšší soudní radou¹⁸. Rada nepřijala jasné opatření k ochraně nezávislosti soudů v těchto případech. Celkově to vytváří dojem, že nedochází k rozdělení pravomocí státu, které má přímý vliv na důvěru veřejnosti v soudnictví.

Stejně ústavní změny z roku 2007 a přijetí revidovaného aktu o soudním systému ve stejném roce rovněž vytvořily základ pro řádnou politiku bezúhonnosti a odpovědnosti za soudní systém. Imunita soudců byla omezena na plnění profesních úkolů a byl vytvořen nezávislý soudní inspektorát. V roce 2009 Bulharsko přijalo etický kodex pro soudce a státní zástupce a v rámci Nejvyšší soudní rady zřídilo ústřední výbor pro bezúhonnost¹⁹. Právní změny v roce 2010 vedly k tomu, že se posouzení bezúhonnosti stala povinným krokem v profesionální dráze a při povyšování v soudnictví a že byly zřízeny místní struktury pro bezúhonnost a hodnocení. Výsledkem byla první skutečná disciplinární činnost v bulharském soudnictví²⁰.

Většina těchto disciplinárních řízení byla zahájena na základě kontrol prováděných inspektorátem, který zahájil svou činnost v roce 2008. Inspektorát rovněž aktivně představoval své názory na disciplinární otázky v rámci Nejvyšší soudní rady a v roce 2009 bylo mu uděleno právo na odvolání vůči disciplinárním rozhodnutím. Předkládá předsedům soudu podrobná doporučení. Kontrolní činnost inspektorátu představuje pozitivní příspěvek ke zlepšení soudní kázně a odpovědnosti, neboť takové činnosti dosud neexistovaly²¹. Práce inspektorátu zároveň ještě nebyly zaměřeny na podporu řešení systematických nedostatků v

¹³ Členové parlamentní kvóty Nejvyšší soudní rady jsou voleni prostou většinou, zatímco inspektoři jsou voleni dvouřetětinovou většinou.

¹⁴ Viz technická zpráva s. 5 a pozn. pod čarou 7.

¹⁵ Viz technická zpráva s. 18.

¹⁶ V poslední době KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 8.

¹⁷ Ve zprávách Komise v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování ze dne 20. července 2011 (KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 4) a ze dne 8. února 2012 (KOM(2012) 57 v konečném znění, s. 2) byly v této souvislosti vyjádřeny obavy ohledně transparentnosti a objektivit jmenování vyšších soudních úředníků (viz technická zpráva s. 6 a 14).

¹⁸ V návaznosti na obvinění z vlivu a předpojatosti ve věcech organizované trestné činnosti ze strany člena vlády se v únoru soudci Městského soudu v Sofii odvolali k Nejvyšší soudní radě za účelem ochrany soudní nezávislosti a zjištění skutkového stavu v této věci. Obviněný soudce rovněž podal žalobu pro pomluvu. Nejvyšší soudní rada následně (12. července) vyloučila tohoto soudce ze soudcovského stavu za to, že se opozdil se zdůvodněním rozsudku v jedné věci. Následovaly pochody a protesty v několika soudech včetně velkého počtu soudců Nejvyššího kasačního soudu.

¹⁹ Avšak nezávislí odborníci konzultovaní Komisí vyjádřili znepokojení nad nedostatečným oddělením funkcí uvnitř Rady (technická zpráva s. 13, pozn. pod čarou 49).

²⁰ Před rokem 2007 byly disciplinární činnosti velmi řídké a nedostatečné pro vytvoření nezávislého inspektorátu. V období od října 2007 do prosince 2011 Nejvyšší soudní rada celkem rozhodla 179 disciplinárních řízení. Počet uložených sankcí se zvýšil z 15 v roce 2008 a 24 v roce 2009 na 34 v roce 2010 a opět se snížil na 13 v roce 2011.

²¹ Inspektorát provádí pravidelné a *ad hoc* kontroly řízení místních soudů a úřadů státních zástupců na základě stížností a také zkoumal konkrétní záležitosti, jako je protahování soudních případů. Do roku 2011 provedl inspektorát úplné hodnocení všech soudních okresů.

odpovědnosti a soudní praxi. Jako příklad lze zmínit, že inspektorát nepředložil doporučení v oblastech, jako je systém náhodného přidělování věcí nebo náprava důležitých a systematických nedostatků v soudní praxi²².

Disciplinární činnost od roku 2007 vykazuje určitou shovívavost a zdrženlivost při řešení závažných případů, zejména pokud jde o bezúhonnost. Dva typické případy údajného obchodování s vlivem v soudnictví byly stíhány pouze po velkém nátlaku veřejnosti²³. Úspěšná napadení disciplinárních rozhodnutí u nejvyššího správního soudu poukazují na nedostatky v judikatuře Soudu, v disciplinárních řízeních Nejvyšší soudní rady nebo v právu: tyto nedostatky by měly být analyzovány a odstraněny. Totéž se týká nedostatečného trestního vypořádání, neboť státní zastupitelství soudce, kterých se tyto případy týkaly, systematicky neprošetřilo. To souvisí s celkově slabými výsledky soudnictví při sledování případů korupce ve svých vlastních řadách²⁴.

Celkově lze říci, že sama disciplinární judikatura nebyla konzistentní. Bulharsko navzdory změnám v aktu o soudním systému z roku 2010 rovněž nebylo schopné do systému povyšování a osobního hodnocení řádně zavést otázku bezúhonnosti. Prověrky bezúhonnosti byly jen formální a s mizivým preventivním účinkem, někdy se spoléhá na nevládní organizace, aby příslušné informace zveřejnily. Různá jmenování do vyšších funkcí během tohoto období postrádají dostatečnou transparentnost a jsou i nadále poškozována obviněními z politického vlivu a nedostatečné bezúhonnosti²⁵. Neschopnost vedení soudů stanovit a provádět řádnou protikorupční strategii²⁶ znepřátelila část soudnictví a může být považována za důvod snížení důvěry veřejnosti v této oblasti²⁷.

Účinnost soudního procesu

Nejvyšší soudní rada je odpovědná za politiku lidských zdrojů v soudnictví. To zahrnuje počáteční nábor, poskytování odborné přípravy prostřednictvím Státního ústavu pro spravedlnost, pravidelná hodnocení, povyšování a jmenování do vyšších soudních funkcí. Na základě právních změn v roce 2010 byla Nejvyšší soudní rada pověřena posuzováním pracovní zátěže, změnami oblastí jurisdikce, přerozdělováním zdrojů a v případě potřeby ukončením činnosti soudů. Rada má tudíž veškeré náležité pravomoci pro řádné řízení lidských zdrojů a soudních struktur v zájmu efektivity soudnictví.

Pokud pohlédneme zpět na období od roku 2007, je možné poukázat na řadu potíží ve způsobu, jakým se Nejvyšší soudní rada v této oblasti zhostila svých povinností. Za prvé, Rada nebyla schopna řádně uvádět do praxe cíle revidovaného aktu o soudním systému,

²² Viz technická zpráva s. 7.

²³ Všechny disciplinární sankce v jednom z těchto dvou případů zrušil nejvyšší správní soud. Viz technická zpráva s. 14–15.

²⁴ To bylo zdůrazněno v několika zprávách o MSO, včetně dokumentů KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 4 a COM(2012) 57 final, s. 2–3.

²⁵ Otázky bezúhonnosti byly nastoleny při příležitosti jmenování předsedů několika vyšších soudů, inspektorátu Nejvyšší soudní rady a některých členů Nejvyšší soudní rady. (Technická zpráva s. 6 a 14 a KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 4).

²⁶ Například řešit nedostatky v náhodném systému přidělování soudů, kde ověření ze strany inspektorátu dosud nevedly ke konkrétním nápravným opatřením (viz technická zpráva s. 7 a 19).

²⁷ Bulhaři vnímají rozšířený výskyt korupce v soudnictví všech členských států nejvíce negativně. V září 2011 se 76 % všech respondentů v Bulharsku domnívalo, že korupce je v odvětví soudnictví velice rozšířená. Toto vnímání se však od roku 2009 mírně zlepšilo. (zvláštní průzkum Eurobarometru č. 374 o vnímání korupce v EU zveřejněný v únoru roku 2012).

pokud jde o povyšování. Systém, tak jak je využíván, nezajišťuje kariérní postup soudců na základě profesních kvalit, ani řádně nezvažuje otázky bezúhonnosti. I když byla nová kritéria hodnocení definována v zákoně, nebyla použita k tomu, aby řádně odrážela rozdíly ve výkonnosti²⁸. Nedostatky v systému hodnocení mají rovněž vliv na postupy povyšování a vedly k častým napadením rozhodnutí o povýšení u soudu²⁹.

Povyšování a počáteční přijímání nebyla prováděna podle soudržného a předvídatelného harmonogramu³⁰ na základě posouzení potřeb v oblasti lidských zdrojů a strategie pro jejich splnění. V letech 2009 až 2011 nebyla přijata žádná rozhodnutí o povýšení. Následný vysoký počet volných míst u některých soudů byl obsazen dočasně přidělenými úředníky – na tento postup se nevztahuje systém povyšování a závisí pouze na dohodě mezi předsedy soudů³¹.

Existují značné rozdíly v pracovní zátěži u soudů v Sofii a jiných soudů v zemi³². Tyto rozdíly v pracovní zátěži vedly k závažným zpožděním u řady soudů, zejména při vydávání odůvodnění soudních rozhodnutí. Tato zpoždění při zveřejňování odůvodnění představují skutečnou překážku pro účinnost soudního procesu. Rovněž ovlivňují nezávislost soudů: vysoká pracovní zátěž u mnoha soudů často vede ke zpožděním při vydávání odůvodnění, čímž velký počet soudců technicky porušuje právo. Profesní sdružení rovněž vyjádřila obavy, že se tím otevírá cesta pro subjektivní zacházení, a tvrdila, že některým jejím členům byly uloženy sankce, zatímco pozdní odůvodnění v jiných případech byla soudní inspekcí tolerována³³.

Další důležitou podmínkou pro účinnější a soudržnější soudní proces jsou účinné a odborné postupy mezi policií, státními zastupitelstvy a soudy. Od roku 2007 Bulharsko zlepšilo procedurální předpisy ve všech třech oblastech, které zahrnují trestní, občanské a správní předpisy³⁴. Výsledek umožnil policii, aby zlepšila vyšetřovací postupy a usnadnila používání důkazů v soudním řízení. Zároveň se soudům umožnilo jmenovat rezervní obhájce, aby se snížilo riziko zpoždění, a státním zastupitelstvím odvolávat se proti soudním rozhodnutím o vracení případů k dalšímu šetření. Bulharsko v roce 2010 také začalo pracovat na novém trestním zákoníku, neboť stávající zákoník je zastaralý a nevhodný k řešení mnoha novodobých trestných činů jako je korupce, zneužití pravomoci a organizovaná trestná činnost.³⁵ Práce na trestním zákoníku pokračovaly nerovnoměrně a původní cíl předložit první návrh k veřejné diskusi na začátku roku 2013 byl odložen.

²⁸ Viz technická zpráva s. 13. Například Nejvyšší soudní rada potvrdila, že v hodnoceních prováděných v roce 2011 bylo 98 % všech soudců nebo státních zástupců ohodnoceno stupněm „velmi dobrý“.

²⁹ Rozhodnutí Nejvyšší soudní rady o povýšení bylo zrušeno nejvyšším správním soudem v květnu, neboť posouzení akademických výsledků kandidáta ze strany Nejvyšší soudní rady bylo v této souvislosti považováno za nevhodné.

³⁰ Viz technická zpráva s. 13 a pozn. pod čarou 46.

³¹ *De facto* se počet dočasně přidělených úředníků rovná počtu povýšení a většinou se týkají soudů a státních zastupitelství v Sofii. V roce 2011 činil celkový počet dočasně přidělených soudců a státních zástupců 265 v porovnání s 294 pozicemi nabízenými k povýšení a přeložení ve stejném roce.

³² Podle odhadu odborníků je zátěž Městského soudu v Sofii osmkrát vyšší než u jiných soudů prvního stupně, situace na Krajském soudu v Sofii je považována za ještě horší. Přerozdělení míst zůstává na poměrně nízké úrovni s průměrně 20 až 30 přeloženými místy za rok (technická zpráva s. 14). Dosud nebyla přijata žádná rozhodnutí uzavřít celé soudy a přerozdělit zaměstnance.

³³ Případ citovaný v této souvislosti je shrnut v pozn. 18.

³⁴ Nový občanský soudní řád byl přijat v červenci 2007, správní řád byl změněn v letech 2007 a 2011 a trestní řád byl změněn v roce 2010. Viz technická zpráva s. 10–12.

³⁵ Viz technická zpráva s. 9.

Komise od roku 2008 zdůrazňovala nedostatky v soudních a vyšetřovacích postupech, zejména ve vztahu k případům korupce na vysoké úrovni a závažné organizované trestné činnosti.³⁶ Bulharsko původně reagovalo na tyto obavy zavedením sledování řady případů veřejného zájmu Nejvyšší soudní radou, prostřednictvím školení a kontrolami inspektorátu, aby se zjistilo, zda soudci dodržovali procesní pravidla. Reformu trestních řízení v roce 2010 rovněž provázela strukturální reorganizace policejního vyšetřování, rozšíření vyšetřovacích úkolů na mnohem větší skupinu policejních úředníků a poskytování školení a vybavení pro tento účel.

Tato opatření přispěla v některých případech k urychlení soudního řízení, měla však jen omezený dopad na nejdůležitější případy korupce na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti sledované Komisí. V důsledku podrobné analýzy některých hlavních případů bylo ve zprávě o MSO z července 2011 doporučeno provést komplexní analýzu organizačních struktur a soudních postupů a provádění akčního plánu ve spolupráci s mezinárodními odborníky a sledovat reformy spolu s občanskou společností.³⁷ To bylo zaměřeno zejména na potřebu pohlížet na různé instituce spíše jako na součást kontinua, a nikoli jako na samostatné subjekty sledující své vlastní strategie. V reakci Bulharsko učinilo řadu strukturálních a organizačních rozhodnutí o státním zastupitelství a jeho spolupráci s ostatními klíčovými subjekty. Tato opatření dosud nevedla k citelnému zlepšení výsledků policejních a soudních orgánů týkajících se případů korupce na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti (viz níže). Navíc donucovací orgány a soudnictví dosud neprovedly komplexní a nezávislé hodnocení nedostatků stávajících struktur a postupů. Případný dopad opatření, která Bulharsko přijalo v této souvislosti od minulého léta, se však zatím neprojevil.

V této souvislosti je důležité klást důraz na význam soudržnosti soudních orgánů. Nedávná konzultace v rámci soudnictví odhalila velký nesouhlas mezi soudci ohledně podmínek pro uplatňování předběžného zadržení obžalovaných v závažných trestních věcech. Nesouhlas v tak důležitých oblastech vyvolává značné obavy, a upozorňuje na nedostatky ve sledování soudržnosti prováděném soudními orgány, přičemž nejdůležitější úlohu v této oblasti hraje Nejvyšší kasační soud. Proaktivní strategie MSO stanovit a řešit nekonzistentní výklad práva ve všech příslušných oblastech by mohla mít významný přínos, zejména na podporu boje Bulharska proti korupci a organizované trestné činnosti.³⁸ Navíc Bulharsko zatím nedosáhlo úplného zveřejnění soudních rozhodnutí a odůvodnění v jednotném formátu.

Reforma soudního systému

Nedostatky v odpovědnosti soudců a účinnost soudního procesu musí být spojovány s klíčovými institucemi, které podporují pokrok v této oblasti, zejména s Nejvyšší soudní radou a státním zastupitelstvím. Z těchto důvodů Komise doporučila komplexní reformu těchto institucí, která by hodnotila a zlepšovala organizační struktury a odborné postupy týkající se závažných trestních věcí.³⁹ Ačkoli byla na úrovni státního zastupitelství⁴⁰ přijata určitá omezená opatření, na splnění doporučení se stále ještě čeká.

³⁶ Viz technická zpráva s. 16.

³⁷ COM(2012) 459 final, s. 8, doporučení f) a g).

³⁸ Nejvyšší kasační soud vydal v letech 2007–2011 pouze pět interpretačních rozhodnutí týkajících se organizované trestné činnosti a korupce.

³⁹ Tato doporučení učinila Komise podle bodů 1 a 3 na str. 8 zprávy o MSO přijaté dne 20. července 2011 (KOM(2011) 459).

⁴⁰ Například státní zastupitelství vytvořilo dvě nová oddělení pro boj proti finanční trestné činnosti a oddělení pro mladistvé. Bulharsko dosud nepřijalo opatření k posílení nezávislosti státních zástupců

Zvláštní pozornost byla věnována reformě Nejvyšší soudní rady, jelikož funkční období stávající Rady se chýlí ke konci. Toto zaměření se na Radu bylo zintenzivněno, když dva členové v roce 2011 odstoupili kvůli zklamání nad neschopností Rady znatelně zlepšit soudní odpovědnost a bezúhonnost, a kvůli nedostatkům v transparentnosti v rámci její vnitřní organizace. Do voleb k nahrazení těchto postů se řada soudů odmítla zapojit vzhledem k tomu, že současná Rada ztratila legitimitu zastupovat soudnictví.

Tato diskuse vedla ministerstvo spravedlnosti k úvahám o reformě voleb do Rady a různým příspěvkům v rámci soudnictví a občanské společnosti, jejichž cílem je podporovat zásadní reformu toho, jak je Rada organizována a volena.⁴¹ Některé obavy vznesené v této souvislosti byly potvrzeny odborníky, které Komise konzultovala.⁴²

Volby do nové Rady na podzim tohoto roku jsou významnou příležitostí k posílení její odpovědnosti a legitimacy mezi soudnictvím a veřejností. Měly by být výchozím bodem pro zásadnější reformu směřující k takové Radě, která by byla schopna lépe plnit svou ústavní úlohu. Z těchto důvodů Komise doporučila bulharským orgánům, že by zavedení přímých voleb v kapitole soudnictví bylo důležitým krokem k vyřešení nedostatků dnešního systému. I když bulharská vláda v zásadě potvrdila přímé volby do Nejvyšší soudní rady, domnívá se, že toto není možné tento podzim řádně zorganizovat. Změny aktu o soudním systému přijatého v červnu zahrnují důležitý krok kupředu v oblasti transparentnosti nadcházejícího volebního postupu, jak pro parlamentní, tak pro soudní kapitolu. V kapitole soudnictví však stále ještě budou voleni prostřednictvím modelu nepřímých voleb, takže NSR bude muset čekat dalších pět let, než bude moci využít přímých voleb.⁴³ Podle prvních zpráv sice požadavky transparentnosti svědčí o pokroku, ale odklad přímých voleb na tento rok vedl k nekonzistentním postupům a k dominantní roli předsedů soudů ve výběru delegátů.

Nadcházející volby ještě poskytují příležitost vybrat členy Nejvyšší soudní rady, kteří jsou odhodláni hrát ve svém příštím mandátu pro Radu aktivnější roli. Jak parlament, tak soudnictví mohou soustředit své úvahy na kritéria, jako je např. odborná kvalifikace a vzdělání, bezúhonnost a vize pro budoucnost. Transparentnost by měla znamenat příležitost, že budou uchazeči kontrolováni občanskou společností a parlamentem, a soudnictví by mělo být připraveno nést odpovědnost za své volby.

Prispívat k úspěchu příštího mandátu Rady bude důležité pro zlepšení struktury, postupů a organizace Rady. Nové vedení Rady může přehodnotit úlohu Rady na základě komplexní analýzy současného mandátu Rady. Myšlenky nastíněné profesními sdruženími a občanskou společností na začátku tohoto roku mohou poskytnout inspiraci pro novou Radu. Brzkým testem budou nadcházející volby nejvyššího státního zástupce a předsedy Nejvyššího

s cílem zajistit nezávislé, objektivní a účinné vyšetřování. Země konkrétně potřebuje řešit absenci dostatečných zákonných garancí nezávislého vyšetřování deliktů, z jejichž spáchání mohou být podezříváni Nejvyšší státní zástupce a další jemu blízcí vysoce postavení činitelé (ESLP 1108/02 Kolevi, rozsudek z 5.11.2009, pravomocné znění 5.2.2010).

⁴¹ Návrhy komplexní reformy Nejvyšší soudní rady byly učiněny ministru spravedlnosti v únoru roku 2012 koalicí nejdůležitějších profesních organizací a nevládních organizací činných v oblasti soudní reformy. Viz technická zpráva s. 16.

⁴² Odborníci zejména zdůraznili nedostatečné formální oddělení kapitol žalobců a soudců v Radě. Tato otázka byla již dříve zdůrazněna ve stanoviscích ze zasedání Benátské komise Rady Evropy, neboť má silnou politickou úlohu při jmenování.

⁴³ Kandidatury budou zveřejněny dva měsíce před datem voleb a veřejná slyšení všech kandidátů budou uspořádána s cílem umožnit veřejnosti kontrolu. Nepřímé volby s dvojnásobným počtem delegátů budou organizovány na podzim tohoto roku. S přímými volbami do příští Rady se počítá v roce 2017.

kasačního soudu. Nová Rada by se mohla rozhodnout učinit volby do těchto nejdůležitějších soudních funkcí v zemi způsobem, který bude charakteristický pro nový přístup, s otevřeným a transparentním řízením, jasnými kritérii a skutečnou soutěží.

II.2 Boj proti organizované trestné činnosti v období 2007–2012

Referenční cíl 6: Provést strategii k boji s organizovaným zločinem zaměřenou na závažnou trestnou činnost, praní špinavých peněz, jakož i na systematické zabavování majetkového prospěchu získaného z trestné činnosti a jeho propadnutí státu. Předkládat zprávy o novém a probíhajícím vyšetřování, o nových obžalobách a o nových vynesených odsuzujících rozsudcích.

Po přistoupení se Bulharsko zavázalo, že prokáže přesvědčivé výsledky v boji proti organizované trestné činnosti. Jedná se o prokázání schopnosti donucovacích orgánů a soudnictví úspěšně vyšetřovat, stíhat a soudně projednávat závažné případy organizované trestné činnosti tak, aby bylo dosaženo účinného odrazujícího účinku. Klíčové otázky zahrnují systematické zabavování a konfiskaci majetku, zlepšování profesní praxe mezi policií, státním zastupitelstvím a soudy a zavedení účinných struktur a účinné spolupráce mezi policií, státním zastupitelstvím a jinými správními orgány.

Činnosti zaměřené proti organizované trestné činnosti byly zintenzivněny v roce 2010, kdy policie zvolila aktivnější přístup a byla provedena řada dlouho odkládaných procesních a institucionálních reforem. Tyto snahy vedly k pevnějšímu institucionálnímu uspořádání, lepším postupům a přinesly Bulharsku důvěru v donucovací orgány v jiných členských státech EU⁴⁴. Objem prostředků vyčleněných na policejní vyšetřování se výrazně zvýšil.⁴⁵ Přesvědčivé výsledky však stále chybí jak v předsoudní, tak v soudní fázi, aby bylo možné účinně čelit této formě trestné činnosti. V této oblasti je stále mnoho nevyřešených a zpožděných případů. Nezávislí pozorovatelé stále ještě popisují organizovanou trestnou činnost jako základní problém státu a společnosti⁴⁶, a tento názor sdílí i veřejnost⁴⁷.

Institucionální rámec pro boj proti organizované trestné činnosti byl od roku 2007 několikrát upraven.⁴⁸ Celkově se projevil trend směřující k vyšší specializaci, vyššímu odbornému vzdělání a pečlivějším bezpečnostním prověrkám.⁴⁹ Na úrovni pěti okresních soudů byly v

⁴⁴ Europol zaznamenal zlepšení spolupráce Bulharska s donucovacími orgány v jiných členských státech EU, které vedlo k různým úspěšným společným operacím.

⁴⁵ Počet policejních vyšetřovatelů se od roku 2000 do roku 2010 zvýšil celkem na 8 000. (SEK(2011) 967 v konečném znění, s. 18).

⁴⁶ Europol považuje organizovanou trestnou činnost v Bulharsku za jedinečnou v EU v tom smyslu, že má značný vliv na hospodářství, které je základnou pro ovlivňování politického procesu a státních institucí. Roční obrat dvanácti nejdůležitějších aktivit organizované trestné činnosti v Bulharsku se odhaduje na 1,8 mld. EUR nebo 4,8 % HDP ročně. (Posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti za období 2010–2011. Středisko pro studium demokracie, Sofie. Duben 2012, s. 5). Europol také poznamenává, že počet případů zahájených v Bulharsku, i když je na vzestupu, je stále nízký ve srovnání s rozsahem organizované trestné činnosti.

⁴⁷ 96 % dotázaných v bleskovém průzkumu Eurobarometr, který proběhl v Bulharsku v květnu 2012 považuje organizovanou trestnou činnost za závažný problém. (Bleskový průzkum Eurobarometr č. 351).

⁴⁸ Technická zpráva s. 31.

⁴⁹ Celkové posílení policejního vyšetřování v roce 2010 rovněž kladně ovlivnilo schopnosti policie v této oblasti.

roce 2010 vytvořeny v rámci státního zastupitelství specializované smíšené týmy pro případy organizované trestné činnosti a v roce 2012 zahájil svou činnost nový specializovaný centrální úřad státního zastupitelství pro organizovanou trestnou činnost a nový specializovaný soud.⁵⁰ Tento přístup je v souladu s doporučeními uvedenými v následných zprávách o MSO.⁵¹

Tyto nové specializované struktury na úrovni policie, státního zastupitelství a soudů dokládají odhodlání přizpůsobit struktury k boji proti organizované trestné činnosti. Dosud však nebylo možné prokázat jejich účinnost na úspěšné vyšetřování, trestní stíhání a soudní proces v důležitých případech. Kromě několika málo výjimek rozhodoval specializovaný soud dosud jen v méně závažných případech, neboť příslušné právní předpisy neumožňují soudu upřednostnit nejdůležitější případy.⁵² Tato situace je zhoršována nedostatečným personálním vybavením jak státního zastupitelství, tak soudu. Dalším důležitým nedostatkem práva je, že neumožňuje soudu stíhat korupci, která je ve skutečnosti často spojena s organizovanou trestnou činností. Spolu s obecným posílením trestního řízení a reformou policejního vyšetřování jsou tyto nové struktury a reformy jasným projevem zájmu Bulharska o dosažení zásadních změn v boji proti organizované trestné činnosti.

Lepší výsledky při konfiskaci majetku jsou důležitým odrazujícím prvkem boje proti organizované trestné činnosti a také boje proti korupci. V prvních letech po přistoupení došlo v této oblasti jen k malému pokroku. K zajištění a konfiskaci majetku došlo pouze v několika závažných případech organizované trestné činnosti a korupce na vysoké úrovni. V roce 2011 došlo v Bulharsku k významnému nárůstu částek zkonfiskovaného majetku a Komise pro konfiskaci majetku zaujala pod novým ředitelem aktivnější a neoblomný přístup. Jeho odstoupení v roce 2012 z důvodu nedostatečné politické podpory zpochybňuje udržitelnost tohoto zlepšení a poukazuje na závažnější překážky bránící účinné konfiskaci majetku.⁵³

Za účelem zlepšení účinné konfiskace majetku přijal parlament v květnu nový zákon o konfiskaci majetku.⁵⁴ Tento zákon poprvé nabízí možnost konfiskace nezákonně nabytého majetku prostřednictvím řízení u občanskoprávních soudů, které nevyžaduje předchozí odsouzení, ale může být zahájeno na popud soudního vyšetřování pro řadu závažných trestných činů a po určitém porušení správních předpisů. Přijetím tohoto zákona (což si vyžádalo značné úsilí vlády v parlamentu) Bulharsko kladně reagovalo na dlouhodobá doporučení mezinárodního společenství a mnoha bulharských odborníků. Komise a členské státy tento přístup povzbudily a podpořily.⁵⁵ Zákon neodráží všechna doporučení vydaná v této souvislosti na základě zpráv o MSO⁵⁶ a odborníci upozornili i na další potenciální nedostatky.⁵⁷ Aby nový zákon o konfiskaci majetku mohl dosáhnout skutečného odrazujícího účinku, bude nutná systematická kontrola majetku ve všech relevantních případech a lepší interinstitucionální spolupráce. To bude vyžadovat, aby státní zastupitelství systematicky

⁵⁰ Technická zpráva s. 32.

⁵¹ KOM(2009) 459 v konečném znění, s. 7; KOM(2010) 459 v konečném znění, s. 8; KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 9.

⁵² Podle definice v bulharském trestním zákoníku se organizovanou trestnou činností rozumí trestné činy spáchané třemi nebo více osobami.

⁵³ Technická zpráva s. 34.

⁵⁴ Ústavní napadení bylo zaregistrováno počátkem července.

⁵⁵ Po prvním neúspěchu v parlamentu v červenci 2011 a poté, co Komise ve dvou po sobě jdoucích zprávách o MSO doporučila se k zákonu vrátit, velvyslanci několika členských států v květnu veřejně zasáhli ve prospěch zákona a Komise poskytla poradenství ohledně některých aspektů zákona.

⁵⁶ Chybí zejména kontrola majetku vyšších úředníků a politiků a právo Komise pro konfiskaci majetku jednat z moci úřední.

⁵⁷ Technická zpráva s. 35.

zapojovala do činnosti Komisi pro konfiskaci majetku, a to dostatečně brzy během vyšetřování, aby se zabránilo majetkovým únikům. Orgány správní kontroly budou muset také začít úzce spolupracovat s Komisí pro konfiskaci majetku, aby se odhalily a vyprofilovaly příslušné případy, neboť komise nemá pravomoc jednat z moci úřední na základě své vlastní iniciativy. Soudržnost soudní judikatury, zejména pokud jde o přesun důkazního břemene podle nového zákona, bude dalším důležitým prvkem pro stanovení jeho účinnosti. Důležité bude také zajistit nezávislost a účinnost budoucí Komise pro konfiskaci majetku, která bude zřízena podle nového zákona, zejména jmenováním kompetentních a politicky nezávislých členů transparentním a objektivním postupem.⁵⁸

Ačkoli Bulharsko od roku 2010 významně investovalo do zlepšení institucionálního a právního rámce pro boj proti organizované trestné činnosti, výsledky jsou omezené: jen v několika důležitých případech organizované trestné činnosti byly vyneseny rozsudky⁵⁹ a v několika důležitých případech došlo ke zproštění viny, kdy veřejně dostupné důkazy vyvolaly očekávání rozsudků.⁶⁰ Vážné obavy je třeba vyjádřit, pokud jde o špatné výsledky v odhalování vražd na objednávku: z 33 vražd na objednávku sledovaných Komisí od roku 2006 byly zahájeny pouze čtyři soudní případy, i když řada vyšetřování stále probíhá.⁶¹ K řadě nových vražd na objednávku došlo tento rok. V této souvislosti je důležité zmínit, že Komise pravidelně dostává stížnosti od bulharských občanů a zahraničních investorů na soudní nečinnost a údajnou tajnou dohodu s organizovaným zločinem na místní úrovni.⁶² Větší pokrok lze pozorovat v oblastech souvisejících se spoluprací Bulharska s ostatními členskými státy. Ta vedla k řadě kroků, které mají zvláště řešit trestnou činnost s přeshraničním rozměrem, jako je např. obchod s drogami.⁶³

Slabé celkové výsledky opatření navazujících na jednotlivé případy nelze přičítat konkrétní instituci. Analýza ukazuje, že nedostatky lze zjistit ve všech fázích vyšetřovacích a soudních procesů mezi policií, státním zastupitelstvím a soudy.⁶⁴ Některé z těchto nedostatků mají systematický charakter, zejména roztržičnost vyšetřování mezi několika orgány a nedostatky ve spolupráci, nedostatky při použití důkazních prostředků a specifické nedostatky v oblasti, jako je ochrana svědků a hospodářské a finanční analýzy.⁶⁵ K dosažení úspěchu v důležitých případech organizované trestné činnosti potřebuje Bulharsko jasné a účinné postupy a praktiky a lepší nástroje pro spolupráci.⁶⁶ Komplexní a nezávislé posouzení nedotažených případů, za podpory partnerů EU, a nápravná opatření v podobě akčního plánu se zdají být nejvhodnějším způsobem, jak dosáhnout pokroku.

⁵⁸ Členy nové komise bude volit parlament, vláda a prezident.

⁵⁹ Významnými výjimkami jsou případy Dimitara Zhelyazhкова, Plamena Galeva a Angela Hristova.

⁶⁰ Od loňského července Nejvyšší kasační soud nakonec zprostil viny čtyři důležité případy: v případě tzv. „krokodýlího gangu“, v případě „bratři Marginové“, v případech Iliana Varsanova a Dimitara Vucheva. Na zproštění viny se dále odkazuje v dokumentu KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 5.

⁶¹ Obecně se má za to, že během posledních 10 let došlo k přibližně 150 vraždám na objednávku, přičemž jen velmi málo z nich bylo odhaleno a potrestáno.

⁶² To se týká zejména oblasti Černého moře.

⁶³ Důležitá osoba organizované trestné činnosti byla zatčena v květnu a bude vydána k soudnímu řízení v jiném členském státě EU. Výsledkem spolupráce mezi Bulharskem, několika dalšími členskými státy a Europolem je nedávné zabavení velkého množství drog.

⁶⁴ Viz technická zpráva s. 30.

⁶⁵ Neexistují informace o majetku zajištěném nebo zabaveném v souvislosti s případy, na které upozornil nový specializovaný úřad státního zastupitelství pro organizovanou trestnou činnost. Nedávno zahájený důležitý případ praní peněz se týkal Plamena Galeva a Angela Hristova.

⁶⁶ Návrhy, které učinili odborníci na základě praxe v jiných členských státech, zahrnovaly pravidelné zprávy vedoucích pracovníků státního zastupitelství a policie a centrální registr bankovních účtů pro usnadnění finančního vyšetřování.

Systémové nedostatky v prosazování práva se nedávno projevily poté, co dva prominentní vězni unikli výkonu trestu odnětí svobody. Bulharským orgánům se nepodařilo zadržet jednoho z nejvýznamnějších zločinců země poté, co soud potvrdil vynesení rozsudek. To se musí být považovat za významné selhání systému.

II.3 Boj proti korupci v období 2007–2012

Referenční cíl 4: Vést profesionální a nestranné vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích. Předkládat zprávy o vnitřních prověrkách veřejných orgánů a o zveřejňování údajů o majetku vysoce postavených úředníků.

Referenční cíl 5: Přijmout další opatření k zabránění korupčnímu jednání a k jeho potlačení, především na hranicích a při jednání s úřady místní samosprávy.

Po přistoupení se v rámci MSO stanovilo, jak by Bulharsko mělo prokázat lepší výsledky v boji proti korupci. Jednalo se o prokázání schopnosti donucovacích orgánů a soudnictví úspěšně vyšetřovat, stíhat a soudně projednávat případy korupce na vysoké úrovni a prošetřovat majetek nejasného původu. Mezi klíčové nástroje patří systém kontroly majetku státních úředníků na vysoké úrovni, opatření pro boj proti korupci při prosazování práva a stíhání na hranicích a v jiných částech veřejného sektoru a zvláštní opatření v oblasti střetu zájmů a zadávání veřejných zakázek.

Od roku 2007 Bulharsko vypracovalo komplexní správní rámec a preventivní opatření pro boj proti korupci. K dispozici jsou nástroje pro posouzení rizik a byly zavedeny konkrétní metodiky pro klíčové oblasti, jako jsou majetková přiznání a střet zájmů. Reformy v oblasti hraniční policie a celních úřadů snižují příležitost korupce v těchto oblastech. Realizace je však i nadále nedostatečná. Neúspěch byl zaznamenán v takových oblastech, jako je zákon o amnestii z roku 2009.⁶⁷ Kromě toho dosud nebylo splněno doporučení Komise přeměnit systém ověřování majetku v účinný nástroj k odhalování nezákonného obohacování.⁶⁸

Odborníci, které Komise konzultovala, ve své analýze bulharského protikorupčního rámce zdůraznili určité obecné nedostatky, které brání pokroku v této oblasti. Bulharsku chybí nezávislé instituce v oblasti boje proti korupci, které by měly pravomoc a povinnost předkládat návrhy a podněcovat opatření.⁶⁹ To omezuje jejich svobodu jednání, aby mohly aktivním způsobem zasahovat a provádět nezávislé sledování. V důsledku toho má mnoho správních činností v této oblasti tendenci následně reagovat a zaměřovat se pouze na formální soulad. Neexistence práva ukládat v některých oblastech sankce a neexistence účinných sankcí v oblastech, kde tato práva existují, poukazuje na to, jak obtížně tato činnost nabývá na dynamice.⁷⁰

Aby v dalším období došlo k podstatné změně v boji proti korupci, mělo by Bulharsko zvážit zřízení nezávislého orgánu s cílem koordinovat a pomáhat monitorovat tuto oblast. V této souvislosti by bylo rovněž vhodné provést nezávislé hodnocení dopadů bulharské národní

⁶⁷ Zákon o amnestii z roku 2009 vedl k ukončení 458 případů týkajících se například zneužívání pravomoci a zneužívání veřejných prostředků.

⁶⁸ KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 10.

⁶⁹ S výjimkou Národního kontrolního úřadu jsou všechny orgány v této oblasti podřízeny výkonné moci.

⁷⁰ Národní kontrolní úřad a Komise pro střet zájmů nemohou ukládat sankce, pokud je spolupráce odmítána. Inspektoráty mají právo sankcionovat nedodržování pravidel pro prevenci korupce, ale ve skutečnosti toto právo neuplatňovaly.

strategie pro boj proti korupci a organizované trestné činnosti a na tomto základě vytvořit novou strategii s jasnějšími ukazateli a měřítky úspěšnosti.

Obavy ohledně korupce v Bulharsku jsou vážné: 96 % Bulharů považuje korupci za vážný problém a 68 % se domnívá, že se situace v této oblasti oproti roku 2007 nezměnila nebo zhoršila.⁷¹ Mínění veřejnosti se změnilo pouze tehdy, dojde-li v oblasti boje proti korupci k přijetí různých opatření.

Korupce na vysoké úrovni

MSO se od roku 2007 zaměřoval na reakci soudnictví a donucovacích orgánů, pokud šlo o případy korupce a zejména případy korupce na vysoké úrovni, do nichž jsou zapojeni vysoce postavení vládní úředníci a politici. Bulharsko v této oblasti vytvořilo specializované struktury. Dále na doporučení Komise⁷² Bulharsko v roce 2009 vytvořilo společný tým pro vyšetřování a stíhání podvodů s fondy EU a posílilo svůj právní rámec.⁷³ Některé další případy korupce na vysoké úrovni byly projednávány ve společných týmech pro otázky organizované trestné činnosti, které byly vytvořeny ve stejné době. Na další doporučení uvedená ve zprávách MSO⁷⁴ vytvořilo Bulharsko v roce 2012 zvláštní smíšený tým, který se zaměřuje na korupci na vysoké úrovni, a provedlo reorganizaci společného týmu zaměřeného na podvody s prostředky EU a rozšířilo jeho působnost na několik dalších oblastí souvisejících s podvody s veřejnými prostředky.

Výsledky těchto specializovaných struktur jsou smíšené. I když vytvoření společného týmu zaměřeného na podvody s fondy EU původně vedlo ke zvýšení počtu případů a rozsudků, počet případů se v roce 2011 opět snížil⁷⁵ a velká většina těchto případů nebyla příliš významná. Kromě toho analýza Komise poukázala na velký počet nevysvětlených zprošťujících rozhodnutí a neúspěšných případů.⁷⁶

Výsledky soudnictví, pokud jde o ostatní případy korupce, vykreslují podobnou situaci: ačkoli se počet případů v letech 2009 a 2010 zvýšil, v roce 2011 došlo k významnému poklesu.⁷⁷ Kromě toho jen velmi málo případů na vysoké úrovni dojde až k soudu a soudní řízení v mnoha těchto věcech pokračují jen velmi pomalu a vykazují nepoměrně vysoký počet zproštění viny.⁷⁸ Na vyšetřování údajné korupce a zneužívání pravomoci soudců nebo státních zástupců soudnictví reagovalo obzvláště nedostatečně.⁷⁹

⁷¹ Bleskový průzkum Eurobarometr č. 351 z července 2012.

⁷² Komise v roce 2009 doporučila Bulharsku, aby vytvořilo specializované struktury pro trestní stíhání a vedení soudního řízení v případech korupce a organizované trestné činnosti na vysoké úrovni. KOM(2009) 459 v konečném znění, s. 7.

⁷³ Změny trestního zákona v květnu 2008 umožnily přijímat u soudu důkazy poskytnuté Evropským úřadem pro boj proti podvodům OLAF.

⁷⁴ KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 8–9.

⁷⁵ Počet odsouzení v případech podvodů s fondy EU se neustále zvyšoval z žádného případu podvodu v roce 2007 až na 243 odsouzení v roce 2010 a potom opět poklesl na 159 v roce 2011. Všechna obvinění z podvodů spojených s EU registrovaná v roce 2011 byla jako trestní věc ukončena a převedena do oblasti porušování správních předpisů. (COM(2012) 57 final, s. 6).

⁷⁶ Komise ve svých zprávách z července 2011 a února 2012 poukazuje na velký počet ukončených případů, kdy byly související aspekty trestně stíhány v jiném členském státě (KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 6; COM(2012) 57 final, s. 6).

⁷⁷ Počet nově zahájených vyšetřování v přípravném řízení pro korupci: 512 v roce 2007, 490 v roce 2008, 595 v roce 2009, 684 v roce 2010 a 522 v roce 2011.

⁷⁸ Od poslední analýzy Komise v červenci 2011 bylo dosaženo rozsudku v pěti případech na vysoké úrovni, dva z nich byly konečné. Pravomocné rozsudky k odnětí svobody byly vyneseny ve dvou

Konkrétní obavy v této souvislosti musí být vyjádřeny ohledně přetrvávajících zpoždění a odkladů na úrovni odvolacího soudu ve dvou typických případech týkajících se podvodů s fondy EU, kdy soud prvního stupně v březnu a říjnu 2010 vynesl dlouholeté tresty odnětí svobody. Nebylo nalezeno žádné uspokojivé vysvětlení, proč soudnictví aktivně neuplatnilo dostupné procesní možnosti tyto typické případy urychlit.⁸⁰ Zklamání z výsledků jak v předsoudní, tak v soudní fázi stíhání korupce na vysoké úrovni lze z velké části připsat systémovým nedostatkům, které ovlivňují účinnost soudnictví v ostatních oblastech, jako je právní rámec, judikatura soudu a praxe státního zastupitelství a správních kontrolních orgánů. Tyto nedostatky byly stanoveny Komisí v roce 2011⁸¹ a rovněž byly potvrzeny v analýze provedené útvary státního zastupitelství v roce 2012. Nápravná opatření prováděná státním zastupitelstvím⁸² prokazují rostoucí porozumění v rámci soudnictví, že ke zlepšení výsledků Bulharska v boji proti korupci na vysoké úrovni budou nutné podstatné změny v odborné praxi a organizaci.

Tato opatření by měla být zakotvena v celkovém právním a institucionálním úsilí Bulharska s cílem zlepšit způsob, jakým jsou případy korupce souzeny, jak je doporučeno v rámci MSO v roce 2011.⁸³ Vyžádá si to koordinovaný postup v několika oblastech. Za první, Bulharsko by mělo zvážit právní změny pro usnadnění stíhání korupce v soudnictví.⁸⁴ Za druhé, orgány správní kontroly by měly zaujmout aktivní přístup, pokud jde o odhalování případů, a účinné způsoby spolupráce se soudnictvím. Za třetí, policejní vyšetřovatelé a státní zástupci musí rozvíjet schopnost analyzovat složité hospodářské a finanční údaje. A nakonec, státní zastupitelství musí být rovněž schopné řádně plánovat a řídit složitá vyšetřování až do úspěšného uzavření a soudní systém musí zlepšit schopnost soudců posuzovat hospodářské a finanční důkazy, sladovat judikaturu a podporovat odrazující sankce prostřednictvím kasačního soudu. V této souvislosti bude důležité navázat úzkou operativní spolupráci mezi specializovanými smíšenými týmy, které se zabývají korupcí, a specializovanými úřady státního zastupitelství, které se zabývají organizovanou trestnou činností.

I přes různé právní a procesní nástroje pro řešení korupce na vysoké úrovni vyvolávají přetrvávající potíže v takových případech u soudu otázky ohledně kapacity a odhodlání soudnictví. Případy korupce na vysoké úrovni se obvykle týkají vlivných veřejných osobností; jsou tedy zkouškou schopnosti a nezávislosti bulharského soudního systému. Jelikož je korupce často spojena s organizovanou trestnou činností, je podrobné finanční vyšetřování důležitou součástí jakéhokoli vyšetřování v této oblasti a je zvláště důležité pro odhalování vazeb mezi organizovanou trestnou činností a politiky. Těmto hlediskům nebyla v Bulharsku věnována odpovídající pozornost. Důležité bude také úzce spolupracovat s Komisí pro konfiskaci majetku a jinými orgány správní kontroly, aby se prostřednictvím účinného stíhání případů korupce na vysoké úrovni dosáhlo odrazujících výsledků.

případech týkajících se bývalého člena parlamentu a bývalého ředitele státního podniku, výkon jednoho rozsudku byl odložen. Během stejného období byly osoby v deseti případech zproštěny viny. Jednalo se o tři bývalé ministry, jednoho bývalého náměstka ministra a další vyšší úředníky, manažery státních podniků a podnikatele.

⁷⁹ Viz s. 7 výše.

⁸⁰ V obou případech různá zpoždění znamenala, že rozsudky prvního stupně vynesené v roce 2010 sotva pokročila do fáze odvolání. (Viz technická zpráva s. 20 a pozn. pod čarou 80).

⁸¹ Technická zpráva o MSO ze dne 20. července 2011 (SEK(2011) 967 v konečném znění), s. 12.

⁸² Viz technická zpráva s. 16–17.

⁸³ Komise za tímto účelem doporučila, aby Bulharsko provedlo komplexní audit soudní praxe, postupů a organizace a spolu s mezinárodními odborníky vypracovalo podrobný akční plán. (KOM (2011) 459 v konečném znění, doporučení v bodech 3 a 6, s. 8–9).

⁸⁴ Viz technická zpráva s. 9.

Úsilí donucovacích orgánů v boji proti korupci je třeba doplnit účinnými administrativními kroky k odhalování porušování pravidel, uplatňování sankcí a vývoji preventivních opatření. Od roku 2007 vypracovalo Bulharsko v této oblasti komplexní správní rámec. Zřídilo zejména koordinační orgán na vysoké úrovni pro boj proti korupci v rámci Rady ministrů, jehož úkolem bude dohlížet na provádění strategie Bulharska a akčních plánů v této oblasti. V roce 2010 byly vytvořeny dva nové správní orgány, Komise pro předcházení střetu zájmů a horizontální subjekt na podporu boje proti korupci. Kromě toho měly správní inspektoráty v každém odvětví činnosti vládních orgánů za úkol sledovat a rozvíjet preventivní činnosti a nástroje pro posouzení rizik a rovněž mají v případě potřeby používat disciplinární sankce. Tento rámec doplňuje Národní kontrolní úřad, který má na starosti kontrolu majetku veřejných činitelů.

S pomocí tohoto komplexního správního rámce mohlo Bulharsko od roku 2007 zaznamenat řadu úspěchů při předcházení a trestání korupce. Nástroje pro posuzování rizik a etické kodexy byly zpracovány a prováděny ve většině vládních oblastí, pro úředníky veřejné správy byl zaveden systém pravidelných prohlášení o střetu zájmů, neslučitelnosti funkcí a majetková přiznání a některé instituce, jako jsou celní úřady, finanční úřady a hraniční policie, provedly strukturální reformu, a to se zvláštním důrazem na bezúhonnost a prevenci korupce.

Existuje však také řada důležitých nedostatků, které by Bulharsko mělo napravit, aby při odrazování od korupce dosáhlo zásadní změny a zlepšilo důvěru Bulharů ve své státní instituce. Systém kontroly majetku, na jehož základě Národní kontrolní úřad shromažďuje a zveřejňuje majetková přiznání, je užitečným příspěvkem k transparentnosti, avšak ověřování těchto přiznání je nedostatečné a systém neumožňuje odhalovat nezákonné obohacování. Jinými orgány bylo ohlášeno jen několik případů šetření nesrovnalostí v majetkových přiznáních.⁸⁵ Doporučení Komise zahrnout ověřování majetku do nového zákona o konfiskaci majetku nebylo zohledněno.⁸⁶ Skutečnost, že několik těchto případů je stále předmětem šetření, rozhodně naznačuje, že zde existují nedostatky, a část administrativního aparátu musí mít výslovnou odpovědnost za aktivní sledování nezákonného obohacování.

Bulharsko v roce 2009 přijalo zákon o střetu zájmů a zřídilo správní orgán pro odhalování a trestání střetu zájmů.⁸⁷ Zřízení specializované Komise pro odhalování střetu zájmů a navrhování sankcí vedlo k pozoruhodnému nárůstu signálů ze strany veřejnosti o střetu zájmů a k řadě rozhodnutí, avšak dosud byl pouze jeden případ uzavřen.⁸⁸ Hodnocení prvních 15 měsíců činnosti komise ukazuje, že se nový orgán zhostil svého úkolu a zahájil práci rychle,

⁸⁵ Majetková přiznání jsou automaticky ověřována programem IT na základě určitých jiných dostupných údajů, jako je např. daňové přiznání, ale neexistuje ani stanovení povahy rizika, ani přístup k bankovním údajům, ani srovnání s přiznáním z předchozích let, a proto neexistuje žádná možnost prošetřovat majetek nejasného původu.

⁸⁶ Komise doporučila Bulharsku „přijmout právní předpisy upravující konfiskace bez odsouzení a z moci úřední prováděná ověření majetku vyšších úředníků, soudců nižšího stupně a politiků a vykazovat dobré výsledky v této oblasti.“ (KOM (2011) 459 v konečném znění, s. 9).

⁸⁷ Bulharsko přijalo v roce 2009 zákon a poté v roce 2011 zřídilo Komisi pro prevenci a odhalování střetu zájmů (CPACI) po pozastavení prostředků EU v létě 2008, které bylo motivováno zejména několika případy konfliktu zájmů a nedostatečnou ochranou fondů EU v této oblasti. (Technická zpráva s. 27; viz též KOM(2008) 496 v konečném znění „Zpráva o správě fondů EU v Bulharsku“).

⁸⁸ Viz technická zpráva s. 27.

avšak ještě nebyl schopen dovést důležité případy až k odsouzení.⁸⁹ Je třeba také vznést otázky ohledně účinnosti zákona o střetu zájmů. Proti rozhodnutím komise lze podat opravný prostředek ve dvou instancích před soudy a proti jakýmkoli následným správním sankcím se lze také odvolat ve dvou instancích. V důsledku tohoto těžkopádného dvoustupňového postupu byla komise schopna vydat doposud pouze pět trestních příkazů.⁹⁰ Komise musí prokázat svou schopnost řádně posuzovat citlivé případy. Doporučení komise ohledně uplatnění pravidel pro střet zájmů na individuální pracovní smlouvy ještě nebyla zohledněna.⁹¹

Bulharsko provádí metodiku pro posouzení rizika korupce v rámci výkonné moci pod vedením Generálního inspektorátu při Radě ministrů. Tuto metodiku lze považovat za užitečný nástroj pro prevenci korupce. Její použití však není povinné a kapacita Generálního inspektorátu sledovat provádění je omezená. Kromě toho je posouzení rizika korupce povinné pouze pro výkonnou moc⁹² a disciplinární sankce dosud nebyly uplatněny v případech, kdy nebyly dodrženy požadavky. Nová struktura pro posuzování rizika korupce v celém bulharském institucionálním rámci („Borkor“) ještě nezahájila činnost. Aby přinesla přidanou hodnotu, musela by se stát silným ústředním orgánem pro koordinaci boje proti korupci, s pravomocí posuzovat plány ostatních orgánů, aby mohla provádět posouzení rizik prohlášení o střetu zájmů nebo působit jako sekretariát v nezávislém procesu sledování.

Zadávání veřejných zakázek

Nedostatky v provádění právních předpisů o zadávání veřejných zakázek jsou důležitým zdrojem korupce. Ohrožují rovněž efektivní využívání prostředků EU a v obecném smyslu vedou k nižší kvalitě v poskytování veřejných statků a plýtvání veřejnými prostředky. Audity a hodnocení provedené různými útvary Komise zjistily v této oblasti závažná rizika a nedostatky.

Od roku 2007 se Bulharsko snažilo zlepšit svůj právní rámec a správní opatření týkající se veřejných zakázek. Bulharsko zreformovalo a v důsledku toho zjednodušilo své předpisy upravující zadávání veřejných zakázek s cílem posílit některé administrativní kontroly a vyhovět doporučením Komise.⁹³ Agentura pro kontrolu veřejných financí (PFIA) a Účetní dvůr obdržely pravomoci provádět kontroly z moci úřední a povinnost agentury pro zadávání veřejných zakázek (PPA) kontrolovat nabídky před jejich zveřejněním byla rozšířena. Bylo vynaloženo úsilí o zlepšení odbornosti soudnictví, mimo jiné prostřednictvím specializace.

Tyto snahy však ještě nevedly k očekávaným výsledkům. Počet stížností týkajících se bulharského systému zadávání veřejných zakázek, které Komise obdržela, nadále roste⁹⁴, a

⁸⁹ Nedávné případy, které byly veřejně zpochybněny, se týkají bývalého předsedy Komise pro konfiskaci majetku a bývalého předsedy a bývalého člena Komise pro ochranu spotřebitele.

⁹⁰ Jiné nedostatky, na které upozornili odborníci, zahrnují zejména neschopnost sledovat anonymní signály a uplatňovat správní sankce v případech, kdy jsou předložena nepravdivá přiznání (viz technická zpráva s. 27).

⁹¹ (KOM(2011) 459 v konečném znění, doporučení v, s. 10). Individuální pracovní smlouvy v současné době vycházejí ze zákona o závazcích a smlouvách, a proto se na ně nevztahují pracovníprávní předpisy a ustanovení o střetu zájmů a neslučitelnosti.

⁹² Posouzení rizika korupce není povinné pro parlament, soudnictví, místní samosprávy, veřejné agentury, veřejné ústavy a veřejné služby a fondy.

⁹³ KOM(2011) 459 v konečném znění, s. 10.

⁹⁴ V oblasti zadávání veřejných zakázek Komise obdržela 4 stížnosti během roku 2008 a 2009 a 26 stížností během roku 2010 a 2011.

existují jasné případy závažného porušování pravidel EU pro zadávání zakázek. Ačkoli byli tento rok dáni k dispozici dodateční pracovníci⁹⁵, zdroje určené na pomoc zadavatelům jsou stále nedostatečné. Bude důležité, aby Bulharsko provádělo nové kontrolní postupy účinně. Kdyby agentura pro zadávání veřejných zakázek obdržela právo provádět kontroly z moci úřední, znamenalo by to důležitý signál, že se od všech kontrolních orgánů očekává aktivnější přístup založený na rizicích.

III. Další kroky

Posouzení Komise poukazuje na pokrok, kterého Bulharsko za pět let od svého přistoupení k EU dosáhlo. Mechanismus pro spolupráci a ověřování k tomuto pokroku významně přispěl. Komise se domnívá, že Bulharsko je na dobré cestě ke splnění cílů MSO, pokud posílí reformní proces. Prohloubení reformy bude potřebovat silnější závazek k reformám, zejména ve vedení soudnictví. Rovněž je třeba vytýčit jasný společný směr, kterým by orgány postupovaly, a komplexní přístup k provádění změn, který by spojoval práce různých institucí efektivněji, než tomu bylo v minulosti. Znamená to vyvinout výraznější úsilí prokázat, že bezúhonnost je ceněna a že korupce a organizovaná trestná činnost je účinně trestána. MSO by měl nadále pokračovat s cílem podporovat tyto snahy a zachovat dynamiku změny směrem k udržitelnému a nevratnému reformnímu procesu, tedy procesu dostatečně silnému, aby vnější zásah MSO již nebyl zapotřebí.

Uplynulých pět let ukazuje, že Bulharsko může dosáhnout významného pokroku, pokud má jasný politický směr. Zavedlo se mnoho správných nástrojů. V další fázi bude třeba tyto nástroje používat k řízení a provádění reformy. Tím se přiblíží splnění požadavků MSO a zároveň se prokáže závazek vůči bulharskému lidu. Všechny členské státy mají v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva jak povinnosti, tak příležitosti, a Komise očekává, že Bulharsko dokončí zvláštní postup MSO a bude tyto otázky řešit na stejném základě jako ostatní členské státy.

S přihlédnutím k tomu, že Bulharsko nyní musí začít provádět, co bylo rozhodnuto, aby se zabránilo jakýmkoli ústupkům a vykázaly dobré výsledky, se Komise rozhodla provést další hodnocení na konci roku 2013. Tím se získá čas potřebný k posouzení hmatatelných výsledků. Komise rovněž přestane vydávat střednědobé hodnotící zprávy. Komise však bude v tomto období pečlivě sledovat pokrok, organizovat pravidelné mise, a povede také časté dialogy s bulharskými orgány a s ostatními členskými státy.

IV. Doporučení

S cílem udržet pokrok Komise vyzývá Bulharsko, aby přijalo opatření v těchto oblastech, a to na základě doporučení, která mají Bulharsku pomoci zaměřit se na přípravu dalšího hodnocení pokroku v rámci MSO na konci roku 2013.

1. Reforma soudního systému
 - Obnovit mandát Nejvyšší soudní rady k provádění základních reform.
 - Vytvořit a provádět střednědobou strategii lidských zdrojů v soudnictví na základě analýzy potřeb a pracovní zátěže, se změnami struktury soudů, náboru a odborné přípravy.

⁹⁵ Agentura pro zadávání veřejných zakázek získala letos 10 dodatečných pracovních míst, zejména na provádění dodatečných kontrol *ex-ante*.

- Nový nejvyšší státní zástupce by měl mít mandát k reformě státního zastupitelství v oblasti struktury, postupů a organizace na základě nezávislého funkčního auditu a ve spolupráci s externími odborníky.
- Stanovit cíl pro dokončení prací na novém trestním zákoníku a pro jeho provádění.
- Zajistit otevřené zapojení všech významných nevládních organizací a profesních organizací do vypracovávání a monitorování strategií reformy.

2. Nezávislost, odpovědnost a bezúhonnost soudnictví

- Zaměřit práci inspektorátu na bezúhonnost a účinnost soudnictví. Vymezit jednotný, účinný systém náhodného přidělování případů pro použití na celostátní úrovni.
- Zajistit, aby volby nejvyššího státního zástupce byly příkladem transparentního, soutěžního procesu založeného na kritériích bezúhonnosti a účinnosti.
- Učinit transparentnost, nezávislost a bezúhonnost nejvyšší prioritou při hodnocení, povyšování, jmenování a disciplinárních rozhodnutích v soudnictví.

3. Účinnost soudního procesu

- Zavést strategii k omezení nedostatků v oblasti zveřejňování odůvodnění případů a analyzovat, jak tento problém napravit.
- Zacelit mezery v účinném provádění soudních rozhodnutí, které například umožňují skrývání se před spravedlností s cílem vyhnout se trestu odnětí svobody nebo neuplatnění finančních sankcí stanovených soudem.
- Přijmout strategii pro zlepšení právní jednotnosti, včetně aktivnější strategie pro Nejvyšší kasační soud, aby mohl odhalovat oblasti neshod a rozhodovat v nich.

4. Boj proti organizované trestné činnosti

- Zajistit, aby byla nová Komise pro konfiskaci majetku jmenována na základě bezúhonnosti, aby další orgány, zejména státní zastupitelství, při své práci plně spolupracovaly a aby Nejvyšší kasační soud v případě potřeby jednal rychle s cílem zachovat si svou autoritu;
- Provést nezávislou analýzu případů selhání týkající se nedostatků jak ve vyšetřování, tak při stíhání, včetně ochrany svědků, hospodářské a finanční analýzy, shromažďování důkazů policií a spolupráce mezi soudnictvím a výkonnou mocí.
- Na tomto základě napravit nedostatky v oblasti struktury, správy, personálu, odborné přípravy, spolupráce a odborná praxe.

5. Boj proti korupci

- Využít zkušenosti z předchozích případů za účelem zlepšení výkonnosti policie, státního zastupitelství a soudů.
- Provádět nezávislé hodnocení dopadů bulharské národní protikorupční strategie. Pověřit jedinou instituci úkolem koordinovat boj proti korupci, podporovat a koordinovat úsilí v různých odvětvích, informovat o výsledcích protikorupční strategie ve všech veřejných orgánech a podporovat nový nezávislý systém sledování se zapojením občanské společnosti.
- Změnit zákon o střetu zájmů, aby umožňoval účinně uplatňovat odrazující sankce. Revidovat majetkové přiznání a systém ověřování, aby se proměnil v účinný nástroj k odhalování nedovoleného obohacení.