



V Bruselu dne 25.1.2017
COM(2017) 43 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

O pokroku Bulharska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování

{SWD(2017) 24 final}

1. ÚVOD

Mechanismus pro spolupráci a ověřování (MSO) byl zřízen při přistoupení Bulharska k Evropské unii v roce 2007¹ s cílem řešit nedostatky v reformě soudnictví a v boji proti korupci a organizované trestné činnosti. Od té doby se zprávy MSO snažily pomoci zacílit úsilí bulharských orgánů pomocí konkrétních doporučení a zaznamenávají pokrok, kterého Bulharsko dosahuje. V tomto roce, kdy jsou zprávy MSO vydávány po desáté, Komise shrnuje dosažené úspěchy, nedokončené úkoly a kroky nezbytné k dosažení realizace cílů MSO.

Jak Rada několikrát objasnila², MSO skončí, až Bulharsko uspokojivě splní všech šest referenčních cílů, které pro něj platí. Tyto referenční cíle byly určeny v období přistoupení a zahrnují otázky, jež jsou zásadní pro fungování členských států – nezávislost a účinnost soudnictví, jeho bezúhonnost a boj proti korupci a organizované trestné činnosti. Pro jejich splnění je zapotřebí legislativních i institucionálních kroků. Kromě toho lze takové kroky plně posoudit, pouze pokud se zjistí, zda se jejich zamýšlený účinek projevuje v praxi a zda je lze považovat za začleněné do právního a institucionálního rámce Bulharska a za nezvratné. Díky tomu budou občané moci důvěřovat tomu, že rozhodnutí a praktiky v Bulharsku plně respektují právní stát, vznikne tak rovněž základ pro vzájemnou důvěru, která je nezbytná pro účinné provádění práva Unie.

Reforma soudnictví a boj proti korupci jsou pro bulharskou společnost v posledních deseti letech klíčovými otázkami³. MSO má v Bulharsku důležitou úlohu pro podněcování reforem a jako nástroj pro sledování pokroku. Závěry Komise a metodologie MSO se soustavně těšily podpoře Rady a profitovaly ze spolupráce a přispění mnoha členských států. Spolupráci rovněž posílila podpora pro Bulharsko z fondů EU a v poslední době cílená pomoc koordinovaná Útvarem na podporu strukturální reformy (SRSS) Evropské komise.

Zprávy MSO sledovaly pokrok dosažený za posledních deset let a také zaznamenaly, že tempo reforem se mění, zejména v důsledku období politické nestability. Postupně byl zaveden strategický rámec, včetně dvou důležitých národních strategií k reformě soudnictví a boji proti korupci. Úspěšná realizace těchto strategií pro boj proti korupci na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti je i nadále problematická: aby mohly být reformy považovány za skutečně zavedené, je třeba dosáhnout výsledků, tj. před soudem dovést případy korupce na vysoké úrovni k úspěšnému konci.

Tato zpráva v převážné míře bilancuje vývoj v Bulharsku od roku 2007. Stejně jako v předchozích letech je zpráva výsledkem pečlivé analýzy Evropské komise, která vychází z výsledků úzké spolupráce s bulharskými orgány, jakož i z příspěvků občanské společnosti a dalších zúčastněných stran, včetně ostatních členských států.

V tomto ohledu je důležité si přesně ujasnit působnost MSO. Rozhodnutí, kterými se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování, stanoví parametry působnosti MSO v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizované trestné činnosti. Na základě těchto

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

² Naposledy v závěrech Rady z března 2016, v nichž se vyzývá, aby se rozhodně urychlilo úsilí o zohlednění všech doporučení uvedených Komisí v její zprávě za rok 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Pokud jde o relevantní dokumenty o MSO, viz: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Bleskový průzkum Eurobarometr 445: Mechanismus pro spolupráci a ověřování pro Bulharsko a Rumunsko zveřejněný dne 25. ledna 2017.

parametrů se určí, kdy jsou splněny referenční cíle. Nicméně tempo a rozsah reforem nevyhnutelně ovlivňuje prostředí, ve kterém mohou konkrétní otázky, na které se vztahuje MSO, pokročit, charakteristika bulharské společnosti a její řízení. Například v posledních letech se Bulharsko stále ještě snaží vybudovat správní kapacitu, což ovlivňuje reformní proces. Legislativní proces v Bulharsku nenabízí předvídatelné právní prostředí⁴. Bulharské mediální prostředí se často vyznačuje malou nezávislostí a neúčinným prosazováním norem novinářské práce, což negativně ovlivňuje veřejnou diskusi o reformách⁵. Tyto otázky sice jsou mimo působnost MSO, nicméně mají přímý dopad na schopnost realizovat reformy a Bulharsko díky nim obtížněji dosahuje pokroku.

Pro oblast týkající se MSO tato zpráva navrhuje řadu doporučení, pokud jde o intenzivnější oznamování a transparentnost. Z krátkodobého hlediska by Komise díky tomu mohla dojít ke konečným závěrům. Rovněž by se tím podpořila udržitelnost reforem a odpovědnost, jakmile bude MSO ukončen.

Rovněž je třeba zdůraznit, že oblast působnosti MSO je individuální, a tedy není možné vytvářet přímou spojitost s dalšími oblastmi politik. Komise se proto nedomnívá, že by bylo vhodné dávat do souvislosti MSO s rozhodnutími v jiných oblastech, např. pokud jde o způsobilost pro financování z evropských strukturálních a investičních fondů nebo způsobilost pro vstup do schengenského prostoru.

Tato zpráva využívá dlouhodobý výhled s cílem určit zbývající klíčové kroky nutné pro realizaci cílů MSO. Doposud dosažená rychlost reforem umožňuje zaměřit pozornost na zbývající klíčové kroky, které je třeba podniknout. Až budou přijaty kroky stanovené v této zprávě podle referenčních cílů, bude příslušný referenční cíl považován za předběžně dokončený. Jakmile to bude platit pro všechny referenční cíle, bude MSO uzavřen. Stanovená doporučení tedy lze považovat za dostatečná pro splnění tohoto cíle – pokud nedojde k událostem, které by mohly jednoznačně zvrátit dosažení pokroku. Komise věří, že to by mělo urychlit postup ze strany bulharských orgánů i EU jako celku. Pokud jde o referenční cíle, u kterých se dosažený pokrok považuje za významný, Komise se domnívá, že tyto referenční cíle je možné rychle uzavřít, pokud budou reformy prováděny rozhodně a zároveň se zachová jejich tempo a směr. Co se týče ostatních referenčních cílů, jejich uzavření bude problematičtější. Komise proto hodlá připravit další zprávu do konce roku 2017 a je připravena poskytnout další pomoc, aby se podpořila nezvratnost pokroku, a MSO tedy mohl být uzavřen.

2. HODNOCENÍ POKROKU PŘI PLNĚNÍ REFERENČNÍCH CÍLŮ OD ZAČÁTKU MSO

Tento oddíl hodnotí pokrok dosažený při plnění doporučení ze zprávy MSO pro rok 2016, jakož i celkově posuzuje deset let reforem. Nejdůležitější události a výsledky jsou podrobně uvedeny v doprovodné technické zprávě⁶. Daných šest referenčních cílů je posuzováno samostatně, nicméně spolu vzájemně souvisí. V rámci posouzení pokroku se mj. hodnotily strukturální podmínky (například zákony, orgány a zdroje), výsledky a zda lze pokrok považovat za nezvratný. Je třeba rovněž poznamenat, že od doby, kdy byly dohodnuty referenční cíle MSO, došlo k významnému vývoji judikatury Evropského soudu pro lidská

⁴ K významné události došlo v listopadu 2016, kdy byla schválena novela zákona o normativních aktech, podle které musí být u nových právních předpisů navržených vládou provedeno posouzení dopadu.

⁵ Bulharsko na žebříčku světového indexu svobody tisku pro rok 2016 (World Press Freedom Index) obsadilo poslední místo ze všech členských států EU: <https://rsf.org/en/ranking>

⁶ Pracovní dokument útvarů Komise, SWD (2017)24.

práva, mezinárodních norem a osvědčených postupů a srovnávacích informací o vnitrostátních systémech soudnictví v EU, což poskytlo bulharským orgánům vodítko při provádění reformy a rovněž nabídlo objektivní a srovnatelné měření vývoje bulharského soudního systému a boje proti korupci a organizované trestné činnosti v rámci těchto šesti kritérií.

2.1 Reforma soudnictví

Nezávislost a odpovědnost soudnictví

První referenční cíl se týká reformy soudnictví a soustředí se na vytvoření stabilního ústavního rámce pro *nezávislý a odpovědný soudní systém*. V posledních deseti letech Bulharsko dvakrát změnilo svou ústavu, a zlepšilo tak fungování Nejvyšší soudní rady a zřídilo Inspektorát Nejvyšší soudní rady, který má podpořit řádné řízení soudních orgánů a zlepšit normy bezúhonnosti v soudnictví a státním zastupitelství. První změna proběhla krátce po přistoupení. Další významné reformy byly provedeny změnami ústavy, které Národní shromáždění přijalo v prosinci 2015. Konkrétně byly v rámci Nejvyšší soudní rady vytvořeny oddělené komory pro státní zástupce a soudce, přičemž se také zlepšila transparentnost rozhodovacích procesů o personálních otázkách a volení členů Nejvyšší soudní rady a posílila úloha Inspektorátu Nejvyšší soudní rady, pokud jde o bezúhonnost soudců. Některé z těchto změn – např. „zásada jeden soudce, jeden hlas“ při volbách do Nejvyšší soudní rady – se řídily předchozími zprávami MSO. Tyto nejnovější změny se v právu s konečnou platností uplatnily v průběhu roku 2016, proto bude nutné dokončit provádění, než bude viditelný plný dopad těchto změn. V této chvíli je jasné, že reforma Rady vedla k větší transparentnosti rozhodovacího procesu a větší demokratizace také prospěje volbám do této Rady v roce 2017. Nicméně pokračující napětí mezi členy Rady, mj. obvinění z nedostatku objektivnosti klíčových rozhodnutí, nadále vzbuzuje starosti. Na opožděná a neúplná návazná opatření reagující na situaci u Městského soudu v Sofii zjištěnou ke konci roku 2014 upozornily dvě poslední zprávy MSO a tato situace dále podporuje tvrzení ohledně nepatřičného vlivu v rámci Nejvyšší soudní rady. Celkově lze konstatovat, že Bulharsko dosáhlo při plnění prvního referenčního cíle významného pokroku, ale stále ještě musí vykázat výsledky při provádění nejnovějších ústavních změn.

Právní rámec

Druhé kritérium se zaměřuje na právní rámec v oblasti *klíčových právních předpisů týkajících se soudního systému a soudních řízení*. V posledních deseti letech došlo k významným událostem, zejména v souvislosti zákona o soudním systému a zlepšení civilních řízení. Rozsáhlé změny zákona o soudním systému byly přijaty v roce 2016 v návaznosti na komplexní strategii reformy soudnictví, kterou připravila vláda a kterou schválilo Národní shromáždění v roce 2015. Cílem těchto změn, které proběhly v úzké konzultaci se zúčastněnými stranami a odborníky⁷, bylo zlepšení právních předpisů v mnoha oblastech, od kariérního postupu soudců až po interní řízení soudů. Tyto změny spolu s dřívějšími reformami představují další významný krok při reformování bulharského soudnictví.

V oblasti trestních řízení byl vývoj méně výrazný a stále je ještě třeba řešit důležité otázky. I když v letech po přistoupení k EU došlo k významnému zlepšení, trestní řízení v Bulharsku i nadále významně ztěžují účinné stíhání složitých případů, včetně těch, které souvisejí s korupcí na vysoké úrovni a se závažnou organizovanou trestnou činností. V průběhu let byla zjištěna řada konkrétních problémů a některé z těchto problémů byly řešeny prostřednictvím legislativních opatření. Nicméně formalismus trestních řízení je pro bulharský právní systém i

⁷ Vláda zřídila poradní výbor pro reformu soudnictví spadající pod ministerstvo spravedlnosti, který hrál při dokončování legislativních návrhů zásadní úlohu.

nadále problém. V nedávné době se připravovaly další legislativní návrhy, z nichž by některé – spolu s příslušnými organizačními opatřeními – mohly mít významný dopad.

Za zdroj problémů při stíhání závažných trestných činů byl také označen trestní zákoník, o kterém trvale diskutují jednotlivé vlády⁸. V roce 2015 vláda zahájila nový proces úvah o širší reformě politik v oblasti trestního práva, který v roce 2016 pokročil díky projektu technické pomoci s účastí nezávislých odborníků. Tyto úvahy se zabývají komplexní reformou, která bude vyžadovat pečlivou analýzu a přípravu, včetně rozsáhlé konzultace v rámci soudnictví a právnických profesí. Zdá se být zřejmé, že jakákoli celková reforma trestního zákoníku by byla dlouhodobým procesem. Nicméně takový proces nevylučuje bezprostřednější změny, které by mohly mít pozitivní dopad na stíhání korupce a organizované trestné činnosti. Celkově lze konstatovat, že Bulharsko dosáhlo u druhého referenčního cíle určitého pokroku, ale stále ještě nejsou vyřešeny důležité otázky, zejména řešení formalistických trestních řízení a zlepšování právního rámce pro účely vyšetřování a stíhání korupce a organizované trestné činnosti.

Pokračující reforma soudnictví

Třetí referenční cíl se zaměřuje na reformu soudnictví s cílem zlepšit jeho *profesionalitu, zodpovědnost a účinnost*. Posledních deset let jasně ukázalo, jak je obtížné dosáhnout jakéhokoli pokroku, pokud se soudci nebo státní zástupci nemohou společně dohodnout. V průběhu let došlo v řadě oblastí k velkým zlepšením, včetně odborné přípravy soudců, náhodného přidělování případů v rámci soudů a analýzy pracovní zátěže soudních orgánů a jednotlivých soudců. Podniknuty byly také kroky v oblasti e-justice. Při usnadnění tohoto pokroku byla klíčovým faktorem ochota soudců – i občanské společnosti – otevřeně podpořit reformu. Nicméně se ukázalo, že je obtížné učinit rozhodnutí v citlivých oblastech, jako je restrukturalizace soudů a státních zastupitelství, která je součástí celkové reformy struktury soudnictví. Třebaže se díky rozumným manažerským rozhodnutím, jako je každoroční přerozdělování postů, podařilo tyto nedostatky zmírnit, Nejvyšší soudní rada nebyla s to či ochotna urychlit reformy v těchto oblastech. To u větších soudů v zemi přispělo k nerovnoměrné pracovní zátěži, což negativně ovlivňuje celkovou výkonnost bulharského soudnictví. Současně došlo k malému pokroku při snaze o spravedlivější a transparentnější disciplinární řízení Nejvyšší soudní rady.

Další oblastí, která se ukázala být v Bulharsku velmi citlivá a složitá, je reforma státního zastupitelství. Bulharské státní zastupitelství je součástí soudního systému a je nezávislé na výkonné moci. Současně hraje ústřední úlohu nejen v trestních řízeních, ale také obecněji při sledování správy. Nedostatečné rozlišení mezi jeho funkcemi a výkonnou mocí obvykle zostřuje podezření z nežádoucího ovlivňování a kritiku ohledně nedostatku jeho celkové odpovědnosti. Kromě vášnivé debaty o tom, co kritikové považují za příliš mocné státní zastupitelství, je státní zastupitelství rovněž hlavním tématem diskusí o tom, že Bulharsku nadále chybí přesvědčivé výsledky v podobě odsouzení v případech korupce na vysoké úrovni nebo závažné organizované trestné činnosti. Za posledních deset let bylo státní zastupitelství několikrát reorganizováno a bylo předmětem legislativních i jiných opatření ke zlepšení jeho účelnosti. Z výsledků vyplývá, že i přes toto úsilí přetrvávají značné problémy⁹. To bylo důvodem, proč se Bulharsko v roce 2016 rozhodlo požádat Útvar na podporu strukturální reformy a odborníky z celé řady dalších členských států o pomoc na projektu, jehož cílem bylo předložení nezávislé analýzy bulharských státních zastupitelství. Tento projekt doplňuje

⁸ Předloha reformy trestního zákoníku připravená předchozí vládou v roce 2014 nebyla úspěšná, protože nespĺňovala očekávání a Národní shromáždění bylo krátce po jejím předložení rozpuštěno.

⁹ Tyto otázky se neomezují pouze na interní fungování státního zastupitelství, ale týkají se všech orgánů zapojených do různých fází trestních řízení.

předchozí analýzu z minulých let. Bulharsko musí ještě na základě těchto analýz přijmout závěry a načrtnout způsob, jak v této důležité otázce pokročit dále. Celkově dosáhlo Bulharsko u třetího referenčního cíle určitého pokroku, je však stále třeba řešit důležité otázky.

2.2 Korupce

Čtvrtý a pátý referenční cíl souvisejí s *bojem proti korupci*, a to jak na vysoké úrovni, tak i v širším pojetí, zejména na místní úrovni a na hranicích. Minulých deset let ukázalo v obou těchto oblastech problémy, které má Bulharsko při snaze pomalu vybudovat nezbytné právní předpisy a orgány s cílem odstranit zjevnou nedůvěru bulharského veřejného mínění. Bulharsko dosud vykazalo u konkrétních případů velmi málo výsledků, které by vedly k pravomocným rozsudkům u soudu v případech korupce na vysoké úrovni. To by byl nejlepší důkaz toho, že boj proti korupci je skutečnou prioritou. Bulharsko nadále patří mezi členské státy EU s nejvyšší vnímanou mírou korupce¹⁰ a občané¹¹ a podniky¹² korupci stále ještě považují za významný problém. Skandály týkající se vysoce postavených osob, např. skandál související s komisí pro střet zájmů v roce 2013¹³, nenásledují jasná a rozhodná následná opatření. Tyto problémy byly v průběhu let předmětem rozsáhlé analýzy a předmětem dotazů, mj. se jednalo o zastaralá ustanovení trestního zákoníku, nedostatek kapacity v rámci klíčových orgánů, dezorganizované a roztříštěné struktury a zdlouhavé postupy – pro vyřešení všech těchto otázek je zapotřebí čas, rozhodnost a odhodlání. V prvních letech po přistoupení Bulharsko provedlo řadu legislativních a institucionálních opatření k řešení korupce. Ačkoli se první výsledky v některých ohledech zdály být slibné, toto úsilí přesto nepřineslo v boji proti korupci zásadní změnu. V letech 2015 a 2016 přišla vláda s novou iniciativou a zřídila jednotnou agenturu pro boj proti korupci s pravomocí provádět správní vyšetřování a kontrolovat střet zájmů a osobní majetek vysoce postavených úředníků. Nicméně protikorupční zákon, který měl tento orgán zřídit, nebyl schválen parlamentem, což přes všechno úsilí dokazuje celkový nedostatek politického konsenzu.

Celkové institucionální uspořádání pro boj proti korupci v Bulharsku zůstává roztříštěné, a tedy do velké míry neúčinné. V důsledku toho zůstávají výzvou i obecné problémy s korupcí na nižších úrovních veřejné správy¹⁴. Cennou analýzu problémů nabízí vládní protikorupční strategie z roku 2015. Provádění této strategie je však stále ještě v počátcích¹⁵. Celkově lze konstatovat, že Bulharsko u čtvrtého a pátého referenčního cíle pokročilo omezeně, velké problémy týkající se institucionálního a právního rámce a také dosažení výsledků stále přetrvávají.

¹⁰ Index vnímání korupce organizace Transparency International řadí Bulharsko na 69. místo ze 168 zemí světa, to je nejhorší umístění ze všech členských států EU (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Bleskový průzkum Eurobarometr 445: Mechanismus pro spolupráci a ověřování pro Bulharsko a Rumunsko zveřejněný dne 25. ledna 2017.

¹² Zpráva Světového ekonomického fóra o globální konkurenceschopnosti pro roky 2016–2017 považuje korupci za největší problém pro podnikání v Bulharsku. „Global Competitiveness Report“ 2016–2017, s. 130.

¹³ Předseda této komise byl v roce 2013 obviněn ze zneužití pravomoci a později odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody. Nicméně místo předsedy tohoto orgánu zůstává neobsazeno.

¹⁴ Průzkumy na základě zkušeností, vnímání korupce, jakož i mezinárodní studie shodně ukazují, že korupce je v Bulharsku velký problém, který brzdí ekonomiku a podkopává důvěru v řádné fungování veřejných orgánů.

¹⁵ Pozoruhodnou výjimkou je v tomto ohledu konkrétní opatření, které v uplynulých dvou letech probíhá na ministerstvu vnitra v rámci úsilí boje s korupcí na ministerstvu, jakož i u pohraniční policie. Značné protikorupční úsilí je vyvíjeno i v souvislosti s celními orgány. V minulých letech Bulharsko také několikrát (i na lokální úrovni) vylepšilo svůj systém veřejných zakázek, který je oblastí s vysokým rizikem korupce.

2.3 Organizovaná trestná činnost

Šestý a poslední referenční cíl se zaměřuje na boj proti *organizované trestné činnosti*. Důvodem pro stanovení tohoto referenčního cíle byla z části skutečnost, že se v Bulharsku v období po transformaci velmi rozšířily velké a mocné organizované kriminální skupiny s velkým násilným potenciálem. Bulharské orgány v letech po přistoupení zaznamenaly vývoj – struktury organizované trestné činnosti jsou nyní roztříštěnější a situace v této oblasti je srovnatelnější se situací v některých jiných členských státech. Nicméně pro splnění tohoto referenčního cíle musí Bulharsko prokázat, že jeho donucovací orgány jsou schopny účinně bojovat proti organizované trestné činnosti a dosáhnout v této oblasti výsledky. Bulharsko zavedlo v průběhu let významné institucionální změny, zejména v roce 2012, kdy zřídilo specializovaný soud a úřad státního zastupitelství pro oblast organizované trestné činnosti a nezávislou komisi pro zabavení majetku, která má mandát konfiskovat nezákonně nabytý majetek nezávisle na rozsudku. Komise zaznamenala výsledky, které ukazují, do jaké míry se tento aspekt reformy již prosadil. Pokud však jde o pravomocné rozsudky u případů závažné organizované trestné činnosti, Bulharsko dosahuje výsledků pomalu. V posledních letech přerušila pokrok politická rozhodnutí týkající se reorganizace klíčových vyšetřovacích orgánů zabývajících se organizovanou trestnou činností, což negativně ovlivnilo výsledky. Tato situace se nyní stabilizovala, ačkoli byla nedávno schválena další změna, která rozšíří pravomoci ředitelství pro boj proti organizované trestné činnosti (GDBOB) na korupci, kyberkriminalitu a nezákonné převaděčství přistěhovalců, přičemž ředitelství může dříve zahájit vyšetřování trestních činů. Stávající institucionální rámec tedy ještě musí přinést výsledky. Kromě toho, jak bylo uvedeno výše, účinné stíhání organizované trestné činnosti nadále ztěžuje formalistický právní rámec. Celkově řečeno, Bulharsko dosáhlo u šestého referenčního cíle významného pokroku, problémy však přetrvávají.

3. HLAVNÍ ZBÝVAJÍCÍ KROKY

Celkově vyvinuly vlády a soudní orgány v posledních letech významné úsilí. V oblasti legislativy a orgánů došlo k významným událostem, zejména u soudnictví. Nicméně skutečný pokrok při dosahování výsledků byl pomalejší, než se očekávalo v době, kdy byl MSO zahájen, a existují případy neochoty řídit se doporučeními MSO, aby orgány společně určily společné nedostatky a uplatňovaly společná řešení. Aby se zajistilo uspokojivé a nezvratné splnění referenčních cílů, musí dále pokračovat reformy a musí být posíleny interní struktury. Cílem tohoto oddílu tedy je stanovit zbývajících kroky, které jsou potřebné pro zajištění splnění cílů MSO.

3.1 Reforma soudnictví

Nezávislost a odpovědnost soudnictví

Jak uvádějí nedávné zprávy, strategie soudní reformy, kterou vláda přijala v roce 2014 a kterou schválilo Národní shromáždění na začátku roku 2015, poskytuje ucelený plán reformy bulharského soudnictví. Po jejím schválení ji vláda uplatňuje v řadě oblastí. Především změny ústavy přijaté v prosinci 2015 a uskutečněné v roce 2016 v rámci legislativních změn zákona o soudním systému a vnitřních postupů představují významný krok pro lepší fungování Nejvyšší soudní rady a pro splnění prvního referenčního cíle. Třebaže se první referenční cíl soustředí na ústavní změny, o nezávislosti a odpovědnosti soudního systému se lze plně přesvědčit pouze na základě posouzení praktické realizace změn.

Nejvyšší soudní rada je hlavním orgánem, který řídí bulharské soudnictví. Konkrétní výsledky v oblasti reformy soudnictví velmi závisí na jejím řádném fungování, na její profesionalitě i transparentnosti. Její práce je klíčová pro určení, zda si soudní systém může vynutit respekt, a pro ujistění široké veřejnosti, že je bráněna nezávislost soudnictví. K tomu se musí připojit větší závazek všech státních aktérů k prosazování nezávislosti soudnictví a loajální spolupráci mezi orgány. Zásadní význam má nepolitické a profesionální pracovní prostředí v tomto orgánu, které se soustředí na priority reformy soudnictví. Série sporů a vnitřních rozbrojů, které v posledních letech poškodily Nejvyšší soudní radu, vyvolaly podezření z vnějšího vlivu a negativně ovlivnily důvěru veřejnosti v soudnictví¹⁶. Proto budou jedním z nejvýznamnějších testů v roce 2017 volby nové Rady, ať už půjde o členy jmenované v rámci soudního úřadu nebo členy jmenované parlamentem. Je důležité, aby tyto volby proběhly po vážné diskusi o přednostech jednotlivých kandidátů otevřeným a transparentním způsobem a aby si toho byla veřejnost vědoma. Nový sbor bude muset po svém zvolení úspěšně přijímat v klíčových oblastech nestranná a profesionální rozhodnutí.

- **Doporučení:** Zajistit transparentní volbu budoucí Nejvyšší soudní rady, včetně veřejného slyšení v Národním shromáždění před volbou členů, které bude volit parlament, a poskytnout občanské společnosti možnost vyjádřit ke kandidátům připomínky.

Jednou z hlavních funkcí Nejvyšší soudní rady je jmenování předsedů soudů a úřadů státních zastupitelství, jakož i jmenování předsedů tří nejvyšších úřadů v bulharském soudnictví, tj. předsedů dvou vrchních soudů a nejvyššího státního zástupce. Zda toto jmenování proběhne na základě předností kandidátů a transparentním způsobem, zásadně ověří schopnost tohoto orgánu pracovat jako profesionální a nezávislý orgán, který si zaslouží důvěru soudců a širší společnosti. V roce 2017 proběhne velmi důležitá volba předsedy Nejvyššího správního soudu.

- **Doporučení:** Úspěšně provést jmenování kandidátů na vysoké posty v soudnictví a nadcházející jmenování nového předsedy Nejvyššího správního soudu, a to na základě předností a transparentním způsobem.

K odpovědnosti a efektivnosti bulharského soudnictví přispívá prostřednictvím pravidelných kontrol a zpráv Inspektorát Nejvyšší soudní rady. Nicméně jeho potenciál dosud nebyl plně využit. Od ledna 2017 byly pravomoci inspektorátu rozšířeny tak, aby mohl vyšetřovat střety zájmů a jiné záležitosti ohledně bezúhonnosti soudců. Kromě toho vláda poskytla inspektorátu pro plnění jeho nových úkolů dodatečné zdroje. I když v konečném důsledku přijímá rozhodnutí o disciplinárních sankcích Nejvyšší soudní rada, nová ustanovení o bezúhonnosti soudců dávají Inspektorátu Nejvyšší soudní rady důležitější roli při realizaci zásadního úkolu dalšího sledování nesrovnalostí. Inspektorát Nejvyšší soudní rady potřebuje pro vykonávání svých nových funkcí co nejlepší podmínky. V této souvislosti mohou být pro podporu jeho organizační kapacity užitečné externí odborné znalosti.

- **Doporučení:** Zlepšit praktické fungování Inspektorátu Nejvyšší soudní rady a následná opatření, která Nejvyšší soudní rada přijímá v důsledku zjištění inspektorátu (zejména ohledně otázek bezúhonnosti), zvážit žádost o externí pomoc, např. ze strany Útvaru na podporu strukturální reformy a/nebo Rady Evropy.

¹⁶ Bulharsko trvale patří mezi členské státy EU, ve kterých občané nejméně věří v nezávislost soudnictví. Srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2016, s. 35–36.

Právní rámec

V roce 2016 přijala bulharská vláda jako součást strategie pro reformu soudnictví dva významné balíčky změn zákona o soudním systému. Příprava těchto aktů profitovala z rozsáhlé diskuse a konzultace s občanskou společností. Provádění tohoto nového právního rámce bude pro soudní orgány velkou výzvou a silně záviset na všeobecném pokroku v oblasti reformy soudnictví (třetí referenční cíl). V souladu se strategií reformy soudnictví by Bulharsko mělo sledovat veškeré problémy, které způsobuje právní rámec, a zjistit, zda by další změny zákona o soudním systému tyto problémy vyřešily.

Ministerstvo spravedlnosti s podporou soudních orgánů a státních zastupitelství připravilo důležitý balíček změn trestního řádu. Ten by zásadně zlepšil reakci na závažnou trestnou činnost, zejména proto, že řeší prodlevy v trestních řízeních a usnadňuje stíhání trestných činů korupce. Nedávné analýzy pojmenovaly další potřeby změn u trestních řízení. Proto bude důležité v tomto procesu pokračovat.

Dřívější zprávy považovaly úplnou revizi trestního zákoníku za důležitou, nicméně v této souvislosti by bylo třeba široce zvážit budoucnost politiky v oblasti trestné činnosti a provést rozsáhlou diskuzi a pečlivou přípravu. Úplná reforma by měla být považována za dlouhodobý projekt a také zohlednit správní kapacitu Bulharska. V této fázi by mělo být prioritou provedení řady cílených změn v oblastech, kde stávající ustanovení ztěžují průběh stíhání korupce či organizované trestné činnosti.

- **Doporučení:** Přijmout změny trestního řádu a trestního zákoníku, aby se zlepšil právní rámec pro stíhání korupce na vysoké úrovni a závažné organizované trestné činnosti.

Pro řešení složitých problémů, které negativně ovlivňují trestní řízení v Bulharsku, musí nové bulharské orgány vyvinout úsilí a stanovit priority. Nicméně již zahájené přípravné práce poskytují dobrý základ, stejně jako příspěvek projektů technické pomoci a nedávno dokončeného projektu, který koordinoval Útvar Komise na podporu strukturální reformy. Provádění doporučení těchto různých studií by mělo Bulharsku umožnit účinně řešit otázky týkající se druhého referenčního cíle, jakož i řadu otázek souvisejících s ostatními referenčními cíli, zejména v oblasti boje proti korupci a organizované trestné činnosti.

Pokračující reforma soudnictví

Širší provádění strategie soudní reformy si vyžádá pokračující úsilí a odhodlání ze strany bulharských orgánů. Některé projekty již byly dokončeny a jiné probíhají nebo se připravují. Nový systém IT pro náhodné přidělování případů na soudech, který zatím funguje beze sporů, je slibným krokem, který dokládá, že dlouhodobé problémy mohou být vyřešeny. Pozměněný zákon o soudním systému by měl pomoci zajistit rychlý pokrok při hledání řešení v oblasti e-justice s cílem zlepšit transparentnost a přístup k právu v celé zemi. Bylo dokončeno mnoho práce pro vypracování norem pracovní zátěže pro posouzení pracovní zátěže na soudech a v úřadech státního zastupitelství. V této práci je nyní možné pokračovat, aby se tyto normy staly základem manažerských rozhodnutí v oblastech, jako je hodnocení, povyšování, disciplinární řízení a dosazování zaměstnanců.

- **Doporučení:** Pro účely veřejné konzultace zveřejnit zprávu, která podrobně popíše pokrok, jehož se dosahuje při provádění národní strategie reformy soudnictví, a která stanoví zbývající kroky, jež je nutné přijmout. Pro zbývající období provádění strategie zavést mechanismus pro pokračující informování veřejnosti o pokroku.

Nejvyšší soudní rada a státní zastupitelství zahájily přípravy širších reforem struktury soudního systému. To je nutně dlouhodobý proces, neboť si bude vyžadovat čas pro koordinaci a budování konsensu se společností obecně. V krátkodobém horizontu lze již přijmout praktické kroky pro řešení nerovnoměrné pracovní zátěže mezi justičními orgány, a zejména pro zlepšení pracovních podmínek v některých z největších a nejvytíženějších soudů. Dokud se tak nestane, bude obtížné objektivně posoudit prodlevy u zveřejnění odůvodnění rozsudků. Nejvyšší soudní rada již v tomto směru v předchozích letech podnikla dílčí kroky, ale potřebu přerozdělení zdrojů mezi soudy lze na základě nových norem pracovní zátěže posoudit objektivněji.

- **Doporučení:** Řešit pracovní zátěž na nejvytíženějších soudech na základě nových norem pracovní zátěže a souběžně s vývojem e-justice schválit plán pro reformu struktury soudnictví.

Jednou z otázek, které byly zdůrazněny ve strategii reformy soudnictví, jsou strukturální omezení nezávislosti a odpovědnosti v organizaci státního zastupitelství. Nedávné změny zákona o soudním systému obsahují některé prvky, jejichž cílem je tuto situaci napravit. Kromě toho Bulharsko požádalo o pomoc Útvar na podporu strukturální reformy za účelem přípravy nezávislé analýzy úřadu státního zastupitelství. Následně byla vypracována odborníky z Německa, Španělska, Nizozemska a Spojeného království zpráva o fungování státního zastupitelství, která rovněž obsahuje doporučení.

- **Doporučení:** Vypracovat plán pro provádění doporučení obsažených ve zprávě Útvaru na podporu strukturální reformy týkající se reformy úřadu státního zastupitelství a jeho interakce s jinými orgány, včetně mechanismu pro informování veřejnosti o pokroku.

V květnu 2016 si generální státní zástupce nechal vypracovat studii, která analyzovala rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, ve kterých se konstatovalo, že bulharské orgány nesplnily svou povinnost provést účinné vyšetřování¹⁷ a navrhnout nápravná opatření v případech, ve kterých je porušení práva stále ještě relevantní. Analýza byla dokončena v listopadu 2016 a uvádí řadu cenných doporučení.

- **Doporučení:** Vypracovat plán pro provádění doporučení uvedených ve studii, včetně mechanismu pro informování širší veřejnosti o pokroku.

Dokončení opatření, na něž se vztahuje třetí referenční cíl, si vyžádá velké úsilí. Je možné zvážit vývoj dalších projektů technické pomoci pod záštitou Útvaru na podporu strukturální reformy v oblastech, na něž se vztahuje třetí referenční cíl, aby se Bulharsku při tomto úsilí pomohlo.

3.2 Korupce

Čtvrtý a pátý referenční cíl pro Bulharsko v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování se týká nutnosti přijmout účinná opatření proti korupci, včetně korupce na vysoké úrovni a obecněji korupce ve veřejných orgánech. Vláda aktualizovala národní strategii pro boj proti korupci, což byl důležitý krok, ale zůstává výzvou zajistit její provedení, přijmout nezbytný právní rámec a zřídit plánovaný orgán. Rok po předložení zprávy z ledna 2016 se v tomto ohledu pokročilo jen omezeně.

¹⁷ Systémový problém neúčinnosti vyšetřování v Bulharsku [ECHR 070 \(2015\)](#)

Korupce na vysoké úrovni

Vládní návrh protikorupčního zákona nebyl přijat, a v důsledku toho nebyl zřízen navrhovaný nový jednotný protikorupční úřad. Tento úřad měl být zodpovědný za kontrolu střetů zájmů a majetkových prohlášení vysoce postavených úředníků, jakož i za správní vyšetřování možné korupce a nezákonného obohacování.

Případné přijetí zákona k zavedení účinného a odpovědného protikorupčního orgánu prokáže v roce 2017 skutečné odhodlání Bulharska jednat. Některé aspekty plánovaného nového orgánu by však měly být pečlivě zváženy, např. začlenění Komise pro konfiskaci nezákonně nabytého majetku do této nové struktury. Vzhledem k výsledkům, kterých Komise pro konfiskaci nezákonně nabytého majetku dosáhla, je důležité, aby organizační změny neohrožily pokrok, kterého již bylo dosaženo. Stále také ještě musí být provedeny některé méně kontroverzní prvky protikorupční strategie, zejména pokud jde o posílení správních inspektorátů, ke kterým musí být ještě předloženy nutné legislativní návrhy.

- **Doporučení:** Přijmout nový právní rámec pro boj proti korupci v souladu se záměry stanovenými v protikorupční strategii a zajistit jeho provádění. Zřízení účinného protikorupčního úřadu.
- **Doporučení:** Přijmout a provést reformu zákona o veřejné správě s cílem posílit interní inspektoráty ve veřejné správě.

Podávání zpráv ze strany Bulharska o nových případech, které jsou předmětem vyšetřování a byly předány soudu, se zlepšilo. V konečném důsledku však posouzení výsledků v boji proti korupci na vysoké úrovni závisí na pravomocných soudních rozhodnutích, jež se podaří přijmout a vykonat, vzhledem k tomu, že vysoký počet případů korupce na vysoké úrovni jen zřídka končí úspěšným odsouzením. Pokud se podaří veřejnosti ukázat, že porušení předpisů lze odhalit a že pachatelé budou postaveni před soud, bude to nejlepší důkaz úspěchu úsilí o boj proti korupci. Bulharsko musí ještě takový úspěch v podobě konečných výsledků ukázat. V roce 2016 byly v různých formách provedeny užitečné analýzy, mimo jiné analýza úřadu státního zastupitelství týkající se minulých případů korupce, která může sloužit za základ dalších konkrétních opatření.

- **Doporučení:** V návaznosti na analýzu případů z minulosti vypracovat plán dalšího postupu mezi všemi příslušnými orgány s cílem řešit nedostatky ve vyšetřování a stíhání případů korupce na vysoké úrovni, včetně mechanismu pro podávání zpráv o pokroku širší veřejnosti.
- **Doporučení:** Zavést mechanismus pro informování veřejnosti o pokroku u případů korupce na vysoké úrovni ve veřejném sektoru. Podávání zpráv ze strany generální prokuratury – při současném respektování presumpce neviny – o vyšetřování a obžalobách. Podávání zpráv ze strany Nejvyššího kasačního soudu a ministerstva spravedlnosti o odsouzeních a výkonu trestních rozsudků.

Pro splnění čtvrtého referenčního cíle bude zapotřebí, aby bulharské orgány přijaly nový přístup, aby bylo u případů korupce na vysoké úrovni dosaženo přesvědčivých výsledků. Přípravné práce, které již byly zahájeny, by mohly být dobrým základem, i když by některé návrhy na změny stávajících orgánů měly být dále analyzovány a pečlivě posouzeny, aby se zabránilo možným negativním dopadům na výkonnost.

Korupce na místní úrovni a na hranicích

Pro řešení korupce na nižší úrovni je zapotřebí většího úsilí, zejména pokud jde o opatření k posílení prevence, jež by měla být zavedena v kombinaci s větším úsilím o zvýšení transparentnosti a profesionality veřejné správy. Zadávání veřejných zakázek je oblast, která je známá tím, že je pro výskyt korupce obzvláště riziková. Bulharsko dosáhlo od doby přijetí strategie zadávání veřejných zakázek v roce 2014 pokroku při jejím provádění, mimo jiné zavedením hloubkových kontrol *ex ante* založených na posouzení rizik. Nyní je třeba vykázat výsledky, pokud jde o účinná opatření přijatá v návaznosti na tyto kontroly, a zavést účinné sankce za jakékoli nesrovnalosti.

- **Doporučení:** Zadat provedení externího přezkumu kontrol *ex ante* týkajících se zadávání veřejných zakázek a následně přijatých opatření, včetně kontrol *ex post*, jakož i zjištěných případů střetu zájmů nebo korupce a nápravných opatření přijatých s cílem odstranit zjištěné nedostatky.

V rámci širší reformy ministerstva vnitra zavedlo toto ministerstvo řadu konkrétních protikorupčních preventivních opatření (zejména u dopravní a pohraniční policie). Tato opatření by měla pokračovat a měla by být průběžně sledována. Kromě toho je třeba zintenzivnit plány na rozšíření tohoto úsilí na další ministerstva.

- **Doporučení:** Zavést opatření založená na posouzení rizik s cílem řešit korupci na nižší úrovni ve vysoce rizikových sektorech veřejné správy a inspirovat se při tom opatřeními přijatými ministerstvem vnitra. Pokračovat v úsilí v rámci ministerstva vnitra.
- **Doporučení:** Pro zbývající dobu trvání národní protikorupční strategie zavést mechanismus pro informování veřejnosti o provádění této strategie.

3.3 Organizovaná trestná činnost

Šestý referenční cíl MSO se týká boje proti organizované trestné činnosti. Z analýzy vývoje organizované trestné činnosti za posledních deset let vyplývá, že je nyní roztržitější, univerzálnější a diverzifikovanější a začíná se rozšiřovat v legálním podnikání, zároveň je méně otevřeně násilná. Mnoho bulharských partnerů se domnívá, že šestý referenční cíl – jak byl dohodnut před deseti lety – ztratil na důležitosti, vzhledem k tomu, že se situace u trestné činnosti mění a je srovnatelnější se situací v některých jiných členských státech. Bulharsko však musí prokázat, že disponuje funkčním systémem pro boj proti organizované trestné činnosti, a dosáhnout výsledků, které prokáží, že se v případech závažné organizované trestné činnosti přijímají a vykonávají pravomocná rozhodnutí soudu.

Zdá se, že po několika restrukturalizacích v posledních letech nyní ředitelství pro organizovanou trestnou činnost získalo zpět operační stabilitu a schopnost. Nicméně výše uvedené strukturální problémy s trestním řádem, které komplikují vyšetřování, stále ještě vzbuzují obavy. Kromě toho stále ještě existují problémy, pokud jde o operační schopnost, odbornou přípravu a vybavení, které je třeba dále zlepšit.

Specializovaný soud a úřad státního zastupitelství pro organizovanou trestnou činnost právě dosahují výsledků. Z hodnocení výkonnosti specializovaných soudů provedeného Nejvyšším kasačním soudem vyplynuly některé zásadní otázky, které je třeba dále posoudit s ohledem obecnější problémy související s výše uvedeným druhým a třetím referenčním cílem. Byl předložen návrh rozšířit pravomoci specializovaného soudu tak, aby zahrnovaly případy korupce na vysoké úrovni. Tyto změny v jurisdikci se musí pečlivě připravit a doplnit

vhodnou analýzou, která zhodnotí potřeby zdrojů a možné právní důsledky navrhovaných změn. Je třeba, aby bylo jasné, že nedojde k neúmyslnému negativnímu dopadu na případy organizované trestné činnosti.

Obecně je důležité, aby příslušné orgány a agentury, které se zabývají organizovanou trestnou činností, získaly nezbytnou stabilitu pro práci na případech a mohly je u soudu dokončit. Bulharsko začalo v boji proti organizované trestné činnosti dosahovat první výsledky. Tento pozitivní vývoj by měl pokračovat a měl by být dále posílen.

- **Doporučení:** Zavést mechanismus pro informování veřejnosti o pokroku u případů korupce na vysoké úrovni ve veřejném sektoru. Podávání zpráv ze strany generální prokuratury – při současném respektování presumpce neviny – o vyšetřování a obžalobách. Podávání zpráv ze strany Nejvyššího kasačního soudu a ministerstva spravedlnosti o odsouzeních a výkonu trestních rozsudků.

Pokud jde o konfiskaci majetku, byly předloženy změny zákona o konfiskaci majetku pocházejícího z trestné činnosti s cílem odstranit řadu problémů (např. snížení prahu u bezdůvodného obohacení). Ty však dosud Národní shromáždění nepřijalo. Komise pro konfiskaci nezákonně nabytého majetku přesto dále dosahuje solidních výsledků. Avšak její budoucnost jako nezávislé struktury zůstává nejasná vzhledem k připravovaným návrhům na její začlenění do budoucího jednotného protikorupčního orgánu.

- **Doporučení:** Přijmout nezbytné změny zákona o konfiskaci majetku pocházejícího z trestné činnosti a zajistit, aby Komise pro konfiskaci nezákonně nabytého majetku i nadále fungovala nezávisle a účinně.

4. ZÁVĚR

Zprávy Komise MSO pro roky 2015 a 2016 mohly potvrdit, že bulharské orgány přijaly významná opatření pro to, aby se reformní proces opět dostal do popředí zájmu. Během roku 2016 učinilo Bulharsko další výrazný pokrok při provádění strategie reformy soudnictví, přičemž provádění národní protikorupční strategie je stále ještě v rané fázi. Obecněji řečeno, za posledních deset let nebyl celkový pokrok tak rychlý, jak se původně předpokládalo, a stále je třeba řešit řadu důležitých otázek. Nová vláda bude muset uspišit reformní úsilí, aby zajistila nezvratné výsledky. Tato zpráva tedy nemůže dojít k závěru, že referenční cíle jsou v této fázi uspokojivě splněny. Je však možné určit omezený počet klíčových doporučení, která by mohla vést k předběžnému uzavření jednotlivých referenčních cílů, a poté k uzavření procesu mechanismu pro spolupráci a ověřování.

Komise se domnívá, že cílů MSO lze dosáhnout, pokud se Bulharsko bude řídit doporučeními obsaženými v této zprávě. Rychlost tohoto procesu se bude odvíjet od toho, jak rychle bude Bulharsko schopno splnit tato doporučení, aby byla nezvratná. Komise proto vyzývá Bulharsko, aby přijalo opatření ke splnění doporučení uvedených v této zprávě. Dosažený pokrok Komise posoudí na konci roku 2017.