



V Bruselu dne 22.10.2019
COM(2019) 498 final

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

{SWD(2019) 392 final}

1. ÚVOD

Mechanismus pro spolupráci a ověřování (MSO) byl zřízen při přistoupení Bulharska k Evropské unii v roce 2007 jako přechodné opatření s cílem podpořit Bulharsko v jeho pokračujícím úsilí o reformu soudnictví a zintenzivnění boje proti korupci a organizovanému zločinu¹. Mechanismus představoval společný závazek bulharského státu a Unie k nápravě řady zbývajících nedostatků zjištěných v době přistoupení, a bylo stanoveno, že bude pokračovat, dokud Komise nekonstatuje uspokojivé splnění řady stanovených referenčních cílů.

MSO funguje od roku 2007 a jeho cílem je podporovat a sledovat reformní proces v těchto oblastech. Komise provedla v lednu 2017 komplexní posouzení pokroku, jehož Bulharsko dosáhlo za deset let od zavedení MSO². Na tomto základě byla ve zprávě vymezena jasná cesta k uzavření MSO na základě sedmnácti klíčových doporučení. S ohledem na dosažený pokrok měla Komise za to, že pokud Bulharsko přijme návazná opatření na těchto sedmnáct doporučení, dostatečným způsobem splní podmínky pro ukončení MSO, ledaže by mezitím došlo k vývoji, který by jasně zvrátil dosažený pokrok. Rada doporučení se zaměřila na budování vnitřních ochranných opatření, která by zajistila nezvratnost výsledků a prokázala, že probíhající projekty budou pokračovat a pokrok bude konsolidován i bez MSO.

Od té doby Komise provedla dvě posouzení pokroku při provádění konečných klíčových doporučení. Ve zprávě z listopadu 2017³ Komise dospěla k závěru, že bylo dosaženo značného pokroku. Přestože Komise zatím nemohla učinit závěr, že referenční cíle byly uspokojivě splněny, uvedla, že s pokračujícím politickým vedením a odhodláním pokročit v reformě by Bulharsko mělo být schopno splnit zbývajících doporučení MSO v blízké budoucnosti. Rada uvítala, že byly učiněny významné pozitivní kroky, avšak konstatovala, že dosažení cíle je ještě daleko⁴.

V listopadu 2018⁵ Komise uvítala pokrok směrem k rychlému uzavření MSO a dospěla k závěru, že první, druhý a šestý referenční cíl lze považovat za předběžně uzavřené. Pokud jde o zbývajících tři referenční cíle týkající se pokračujících reformy soudnictví a boje proti korupci, bylo stále zapotřebí dalšího úsilí k zajištění úplného provedení doporučení z ledna 2017. Rada vzala závěry Komise na vědomí a vybídla Bulharsko, aby využilo pozitivní dynamiky a upevnilo pokrok přesvědčivým a nezvratným způsobem⁶.

V této zprávě je předloženo hodnocení Komise týkající se pokroku Bulharska v rámci MSO od listopadu 2018. Stejně jako v předchozích letech je hodnocení výsledkem pečlivé analýzy Komise, která vychází z výsledků úzké spolupráce s bulharskými orgány i z příspěvků občanské společnosti a dalších zúčastněných stran a pozorovatelů. Zohledňuje rovněž vývoj politik a judikatury EU v oblastech s významem pro MSO, k němuž došlo od doby jeho zřízení.

¹ Rozhodnutí Komise 2006/929/ES 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 (C(2006) 6570), viz rovněž závěry Rady ministrů ze dne 17. října 2006 (dokument Rady 13339/06).

² *Zpráva o pokroku Bulharska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování*, COM (2017) 43.

³ *Zpráva o pokroku Bulharska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování*, COM (2017) 750.

⁴ Závěry Rady o mechanismu spolupráce a ověřování, 12. prosince 2017 (15587/17).

⁵ *Zpráva o pokroku Bulharska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování*, COM (2018) 850 final.

⁶ Závěry Rady o mechanismu spolupráce a ověřování, úterý 11. prosince 2018 (15187/18).

2. CELKOVÁ SITUACE

V předchozích zprávách bylo uvedeno, že na pokrok reforem mohou mít v některých případech negativní dopad kontextuální faktory, které nespádají do oblasti působnosti MSO, ale spadají do širšího rámce právního státu. Patří mezi ně celková politická nestabilita, nepředvídatelný legislativní proces a mediální prostředí vzbuzující vážné obavy. Od vydání zprávy z listopadu 2018 byla politická situace v Bulharsku relativně stabilní až na spor ohledně obvinění z nabývání nemovitostí za nižší než tržní ceny vysoce postavenými úředníky a politiky⁷.

Zpráva z listopadu 2017 obsahovala také upozornění na problémy související s legislativním procesem a jako příklad uváděla novelizaci zákona o soudním systému z léta 2017, kterou zúčastněné strany přijaly s obavami a obrátily se kvůli ní na bulharský ústavní soud⁸. Byla zdůrazněna potřeba obezřetnosti, pokud jde o dopady na nezávislost soudnictví.

Pro demokratickou diskusi mají klíčový význam nezávislé a pluralitní sdělovací prostředky a měly by být schopny fungovat bez nepatřičného tlaku ze strany hospodářských či politických zájmů⁹. I když mediální prostředí není zahrnuto do referenčních cílů MSO¹⁰, jeho nedokonalé fungování nadále ovlivňuje soudní systém. Nejvyšší soudní rada sice musí plně respektovat svobodu projevu a nezastupitelnou úlohu sdělovacích prostředků při povolávání orgánů k odpovědnosti a informování veřejnosti, přísluší jí však vystupovat na obranu zásady nezávislosti soudnictví. Důraznější politika, která byla přijata v minulém roce, by měla vést k aktivnějšímu řešení případů klamavých informací v médiích nebo v prohlášeních politiků s dopadem na pověst a důvěryhodnost soudního systému jako celku. Řešit se budou i případy cílené kritiky soudců kvůli obsahu jejich rozhodnutí, které by mohly ohrozit nezávislost a nestrannost soudního řízení¹¹.

Mechanismy na podporu udržitelnosti právního státu

Dalším důležitým aspektem, který spoluvytváří celkové prostředí, je rozvoj širší infrastruktury v oblasti právního státu jak na úrovni EU, tak na vnitrostátní úrovni. Infrastruktura se rozvíjí způsobem, který nabízí nové nástroje zaměřené na urychlenou konsolidaci právního státu, včetně oblastí, na něž se vztahuje MSO. Na úrovni EU se vnitrostátní soudní systémy již několik let posuzují prostřednictvím srovnávacího přehledu EU o soudnictví¹² a spolu s protikorupčním rámcem se posuzují také v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik a strukturální reformy¹³. Tato opatření se budou dále vyvíjet na základě sdělení Komise z července 2019¹⁴, v němž jsou stanoveny konkrétní kroky k posílení schopnosti Unie podporovat a prosazovat právní stát

⁷ Odhalení této skutečnosti vedlo k rezignaci řady vysoce postavených úředníků a politiků, včetně bývalého ministra spravedlnosti, vedoucího protikorupční agentury a vedoucího parlamentní skupiny hlavní vládnoucí strany.

⁸ Viz oddíl 3.1 níže.

⁹ Reportéři bez hranic zjistili, že hrozby vůči novinářům se nyní zvýšily v takové míře, že žurnalistika může být v Bulharsku považována za nebezpečnou. V indexu svobody tisku, který Reportéři bez hranic vypracovali pro rok 2019, Bulharsko zůstalo na 111. místě ze 180 zemí světa, což je nejhorší umístění pro zemi Evropské unie a potvrzuje výrazné zhoršení, k němuž došlo od roku 2013: <https://rsf.org/en/bulgaria>. Jako příklad lze uvést, že v září 2019 došlo k překvapivému propuštění zpravodajské komentátorky ve vnitrostátním rozhlasu, což vyvolalo obavy ohledně nezávislosti této rozhlasové stanice vůči vnějšímu tlaku, rozpoutalo pouliční protesty a vedlo k žádostem o prošetření v parlamentu. Dne 27. září se Národní shromáždění rozhodlo zřídit *ad hoc* vyšetřovací komisi, která by věc prošetřila.

¹⁰ Tyto otázky budou spadat do oblasti působnosti budoucího mechanismu právního státu.

¹¹ Rozhodnutí o podmíněném propuštění, které přijal sofijský odvolací soud ve vysoce medializovaném případě v září 2019, vedlo ke kombinaci komentářů a kroků podniknutých proti předsedajícím soudcům. Bulharská asociace soudců pak kritizovala nedostatek efektivní reakce členů Nejvyššího soudního rady.

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

¹⁴ *Posilování právního státu v rámci Unie - Akční plán*, COM/2019/343 final. To bude doplňovat rámec právního státu z roku 2014.

prostřednictvím podpory společné kultury právního státu, vytvořením cyklu přezkumu v oblasti právního státu, který umožní sledovat vývoj v členských státech, a zajišťováním účinné reakce. Politické směry příští Komise, v nichž je uveden záměr zavést ucelený mechanismus právního státu s celounijní působností a objektivním podáváním zpráv pro všechny členské státy, v tomto ohledu zaručují kontinuitu¹⁵. Kromě referenčních cílů MSO vyžaduje čl. 19 odst. 1 SEU účinnou soudní ochranu nezávislými soudy jako konkrétní vyjádření hodnoty právního státu, jak bylo potvrzeno v nedávné judikatuře Evropského soudního dvora. Existence těchto horizontálních procesů, které sledují právní stát, včetně protikorupčních rámců, ve všech členských státech, a perspektiva jejich dalšího vývoje, zdůrazňují specifickou povahu MSO jako monitorovacího procesu omezeného jak z hlediska členských států, na které se vztahuje, tak z hlediska pokryté problematiky.

Rozvoj reformních mechanismů na vnitrostátní úrovni představoval rovněž ústřední téma doporučení z ledna 2017. V doporučeních byl zdůrazněn význam rozvoje mechanismů pro internalizaci monitorování na vnitrostátní úrovni a jejich začlenění do vnitrostátních procesů, do nichž jsou zapojeny nejen orgány, ale i občanská společnost. V souladu s tímto přístupem bylo ve zprávě z listopadu 2018 zdůrazněno, že Bulharsko musí pokračovat v dosahování konkrétních výsledků jak v rámci MSO, tak v budoucnu, a že trvalé monitorování bulharskými orgány není důležité jen pro tento mechanismus, ale bude mít význam i po jeho ukončení. Zpráva zdůraznila především význam transparentního podávání zpráv a veřejného dohledu pro to, aby se vnitrostátní monitorování stalo zárukou udržení pokroku a reforem.

Bulharsko již zavedlo důležité prvky takového vnitrostátního monitorování a konzultací se zúčastněnými stranami, včetně zvláštních konzultačních rad v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci¹⁶. Bulharská vláda se navíc nedávno rozhodla vytvořit další, komplexnější mechanismus pro vnitrostátní monitorování po ukončení MSO Radou pro koordinaci a spolupráci („rada pro následné monitorování“)¹⁷. Nová rada pro následné monitorování zahájí svou činnost po ukončení MSO a bude se scházet nejméně jednou za tři měsíce¹⁸. Jejímí spolupředsedy budou místopředseda vlády pověřený reformou soudnictví a zástupce Nejvyšší soudní rady¹⁹. Rada bude odpovědná za dohled nad pokračujícím vývojem reforem a po každém zasedání vydá veřejně přístupnou zprávu, vypracuje také výroční zprávu pro vládu a Nejvyšší soudní radu. Bude dostávat informace od široké škály příslušných institucí a bude zahrnovat také občanskou radu se zástupci občanské společnosti a profesních asociací v soudnictví²⁰.

Rada pro následné monitorování by měla sledovat a koordinovat politiky v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu. Jako taková by měla orgánům a zúčastněným stranám poskytnout důležitý zastřešující rámec, který by umožnil hodnotit pokrok transparentním způsobem a zaměřit se na zbývající výzvy. V nezbytných případech by také měla přispět k povolání příslušných orgánů k odpovědnosti²¹. Bulharské orgány se na úrovni předsedy vlády zavázaly poskytnout radě konkrétní úlohu, aby mohla jednat jako účinný nástroj při monitorování provádění reforem a vývoje výsledků v boji proti korupci a organizované trestné činnosti, jakož i při budoucí koordinaci politik.

¹⁵ *Politické směry pro příští Komisi (2019–2024) – „Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu“* s. 14–15, viz https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

¹⁶ Viz třetí a pátý referenční cíl.

¹⁷ Účast institucí mimo výkonnou složku bude dobrovolná.

¹⁸ Vláda novou strukturu schválila dne 18. září, viz Rada ministrů, *vyhláška č. 240 ze dne 24. září 2019 o zřízení vnitrostátního mechanismu pro sledování boje proti korupci a organizovanému zločinu, reformy soudnictví a právního státu a Rady pro koordinaci a spolupráci*.

¹⁹ Ministr spravedlnosti bude jednat jako místopředseda a ministerstvo spravedlnosti jako sekretariát. Ve vyhlášce se rovněž uvádí, že sekretariát funguje jako koordinační místo v případě potřeby zasílat informace Evropské komisi.

²⁰ Její členové se budou účastnit zasedání rady pro následné monitorování jako pozorovatelé a mohou vydávat stanoviska a předkládat návrhy.

²¹ Ve vyhlášce je výslovně stanoveno, že rada bude působit při plném respektování dělby moci a nezávislosti soudnictví.

Komise vítá, že se bulharské orgány zavázaly zachovat dynamiku reforem i po ukončení MSO, a to zcela transparentně a za účasti občanské společnosti. Rada pro následné monitorování by měla být důležitým partnerem, který by měl být schopen přispívat k rozvoji dialogu o právním státu na úrovni EU a o budoucím komplexním mechanismu právního státu.

3. POSOUZENÍ POKROKU OHLEDNĚ SPLNĚNÍ REFERENČNÍCH CÍLŮ MSO NA ZÁKLADĚ DOPORUČENÍ STANOVENÝCH VE ZPRÁVĚ MSO Z LEDNA 2017

3.1 Referenční cíle, které byly předběžně uzavřeny zprávou z listopadu 2018 (první, druhý, šestý)

První referenční cíl: Nezávislost soudnictví

***Doporučení 1:** 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.*

***Doporučení 2:** Úspěšně provést jmenování kandidátů na vysoké posty v soudnictví a nadcházející jmenování nového předsedy Nejvyššího správního soudu, a to na základě zásluh a transparentním způsobem.*

***Doporučení 3:** Zlepšit praktické fungování soudní inspekce 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 strukturálních reforem a/nebo Rady Evropy.*

Druhý referenční cíl: Právní rámec

***Doporučení 4:** Přijmout změny trestního řádu a trestního zákoníku, aby se zlepšil právní rámec pro stíhání korupce na vysoké úrovni a závažné organizované trestné činnosti.*

Šestý referenční cíl: Organizovaná trestná činnost

***Doporučení 16:** Zavést mechanismus pro informování veřejnosti o pokroku u případů organizované trestné činnosti na vysoké úrovni ve veřejném sektoru. Podávání zpráv ze strany Nejvyššího státního zastupitelství – při současném respektování presumpce nevinny – o vyšetřování a obžalobách. Podávání zpráv ze strany Nejvyššího kasačního soudu a ministerstva spravedlnosti o odsouzeních a výkonu trestních rozsudků.*

***Doporučení 17:** 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.*

Tento oddíl se týká tří referenčních cílů, které byly předběžně uzavřeny v listopadu 2018. Jedná se o reformu ústavního a právního rámce a boj proti organizovanému zločinu, které měly reagovat na nedostatky, které byly pro Bulharsko specifické v době jeho přistoupení k Evropské unii. Předběžným uzavřením se rozumí, že Komise dospěla k názoru, že provedené strukturální a legislativní změny uspokojivě splnily požadavky MSO, ale je třeba dále je sledovat.

V minulých zprávách bylo uvedeno, že Bulharsko dosáhlo od svého přistoupení pokroku při změnách svého ústavního a legislativního rámce, jimiž usilovalo o zlepšení záruky nezávislosti soudnictví i transparentnosti a účinnosti soudního řízení. Mezi nedávná zlepšení patří změny ústavy z roku 2015, jimiž byla provedena reforma Nejvyšší soudní rady a posílen soudní inspektorát. Tyto změny se tedy uplatňují již několik let a zajišťují transparentnější a odpovědnější postupy v oblasti jmenování a bezúhonnosti soudců²². Ve zprávě z listopadu 2018 proto bylo uvedeno, že oba referenční cíle související s ústavním a právním rámcem lze předběžně uzavřít. Zároveň bylo stanoveno, že je nutné

²² V roce 2017 byla podle nových transparentnějších postupů zvolena nová soudní rada a soudní inspektorát začal uplatňovat své nové pravomoci v oblasti bezúhonnosti soudců.

problematiku jmenování soudců a fungování soudního inspektorátu dále sledovat, a v souvislosti s jinými referenčními cíli byly pro další posouzení ponechány otevřené také některé další aspekty právního prostředí²³.

Od listopadu 2018 pokračovala Nejvyšší soudní rada v plnění svých povinností, pokud jde o jmenování soudců. V několika případech přitom došlo k prodlevám, protože se jí nedařilo dosáhnout konsenzu, například při obsazování některých klíčových pozic státního zastupitelství. Je nadále zásadní, aby tato jmenování byla prováděna transparentním způsobem založeným na kvalitách uchazečů a aby se podporovalo podávání kandidatur kvalifikovanými uchazeči s jistotou, že všichni uchazeči budou posuzováni pouze podle svých kvalit.

Důležitým nadcházejícím jmenováním je jmenování nejvyššího státního zástupce, neboť funkční období stávajícího státního zástupce skončí v lednu 2020. Nejvyšší soudní rada zahájila postup jmenování v červnu a očekává se, že nového státního zástupce jmenuje 24. října 2019. Poté ho bude muset schválit prezident republiky²⁴. V červenci 2019 členové komory pro státní zastupitelství Nejvyšší soudní rady jednohlasně podpořili jediného kandidáta²⁵. Kandidát písemně představil své priority na období sedmi let. Součástí postupu je také slyšení před jmenováním, na němž lze klást otázky týkající se problémů a obav občanské společnosti a dalších zúčastněných stran. V posledních týdnech proběhla ve sdělovacích prostředcích rozsáhlá diskuse, během níž některé zúčastněné strany vyjádřily obavy ohledně postupu a kandidáta²⁶. Bude na Nejvyšší soudní radě, aby zajistila transparentní postup a prokázala, že vznesené obavy byly vyřešeny a zohledněny v jejím rozhodnutí.

Kromě reformy Nejvyšší soudní rady bylo dalším hlavním prvkem ústavních změn z roku 2015 posílení úlohy soudního inspektorátu ve vztahu k bezúhonnosti soudců a státních zástupců. Na základě doporučení obsaženého ve zprávě z ledna 2017 požádaly bulharské orgány o pomoc Útvar Komise na podporu strukturálních reforem a v červenci 2019 byl oficiálně zahájen příslušný projekt zapojující Radu Evropy a mezinárodní odborníky. Cílem projektu je přezkoumat pracovní metody soudního inspektorátu a pomoci mu poučit se z osvědčených postupů v jiných členských státech. Projekt by měl být dokončen na jaře roku 2020.

V širším legislativním rámci došlo v průběhu let k řadě reforem. Nedávné zprávy MSO zaznamenaly především pozitivní účinky změn zákona o soudním systému z roku 2016 a trestního řádu z roku 2017. Ve zprávě z listopadu 2018 bylo uvedeno, že o některých klíčových aspektech právního rámce se ještě jedná. Jde zejména o otázky účinného trestního vyšetřování, včetně vyšetřování nejvyššího státního zástupce v situaci, kdy je ještě ve funkci. Tyto otázky úzce souvisejí s opatřeními navazujícími na doporučení k třetímu a čtvrtému referenčnímu cíli (viz níže)²⁷.

Nezávisle na tom Ústavní soud v únoru 2019 rozhodl, že ustanovení vložená v roce 2017 do článku 230 zákona o soudním systému, která zavádějí automatické pozastavení výkonu funkce soudců, pokud je vůči nim zahájeno vyšetřování v souvislosti s trestným činem, jsou neslučitelná s bulharskou ústavou²⁸. Dne 20. září 2019 předložila vláda návrh změn k zajištění souladu zákona

²³ Konkrétně se jednalo o třetí referenční cíl pro další reformu soudnictví a čtvrtý referenční cíl pro boj s korupcí na vysoké úrovni, kde jsou legislativní opatření i nadále relevantní v souvislosti s opatřeními navazujícími na klíčové otázky vznesené Radou Evropy a nezávislou odbornou analýzou bulharského státního zastupitelství.

²⁴ Prezident může kandidáta jednou odmítnout, avšak nemůže ho zablokovat, pokud jeho kandidaturu předloží Nejvyšší soudní rada podruhé.

²⁵ Podle bulharského práva mohou být uchazeči jmenováni z podnětu členů komory pro státní zastupitelství Nejvyšší soudní rady nebo ministra spravedlnosti. Ministr spravedlnosti již uvedl, že nemá v úmyslu navrhnout kandidáta.

²⁶ To také vyvolalo pouliční protesty svolané organizacemi občanské společnosti.

²⁷ Oddíly 3.2 a 3.3.

²⁸ Byly vyjádřeny obavy, že ustanovení týkající se automatického pozastavení výkonu funkce soudců po pouhém zahájení vyšetřování, by mohla ohrozit nezávislost soudnictví. Soud rozhodl, že Nejvyšší soudní

s ústavou zrušením těchto ustanovení a zavázala se k urychlenému přijetí zákona v Národním shromáždění²⁹.

Zpráva z listopadu 2018 rovněž předběžně uzavřela šestý referenční cíl týkající se boje proti organizované trestné činnosti, což odráží pozitivní vývoj v institucionálním prostředí a výsledky za poslední roky, přestože situace v této oblasti zůstává náročná. Vývoj od listopadu 2018 nevyvolal nové relevantní otázky.

Analýza pokroku za uplynulý rok potvrdila závěry z listopadu 2018, které vedly k předběžnému uzavření těchto referenčních cílů. I když samozřejmě přetrvávají určité problémy, jimž budou muset bulharské orgány nadále věnovat pozornost, byla doporučení z ledna 2017 uspokojivě vyřešena.

3.2 Třetí referenční cíl: Pokračující reforma soudnictví

Doporučení 5: Pro účely veřejné konzultace zveřejnit zprávu, která podrobně popíše dosažený pokrok 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.

Doporučení 6: Řešit pracovní zátěž na nejvytíženějších soudech na základě nových norem pracovní zátěže a souběžně s vývojem e-justice schválit plán pro reformu struktury soudnictví.

Doporučení 7: Vypracovat plán pro provádění doporučení obsažených ve zprávě Útvaru na podporu strukturálních reforem týkající se reformy úřadu státního zastupitelství a jeho interakce s jinými orgány, včetně mechanismu pro informování veřejnosti o pokroku.

Doporučení 8: Vypracovat plán pro provádění doporučení uvedených ve studii o rozsudcích Evropského soudu pro lidská práva, včetně mechanismu pro informování širší veřejnosti o pokroku.

Ve zprávě z listopadu 2018 bylo uvedeno, že došlo k významnému pokroku u čtyř doporučení týkajících se pokračování reformy soudnictví. Pokrok však ještě nebylo možné potvrdit, protože stále probíhaly velké změny nebo bylo nutné další sledování.

V roce 2017 vláda zavedla pravidelný cyklus monitorování a podávání zpráv o pokroku při provádění strategie pro reformu soudnictví. Důležitou úlohu v něm hraje poradní rada pro pokračování reformy soudnictví, která byla zřízena pod záštitou ministerstva spravedlnosti v roce 2016. Tyto postupy poskytují rámec pro spolupráci se zúčastněnými stranami ohledně probíhajících legislativních návrhů a mohly by být rovněž využity při přípravě budoucích aktualizací strategie reformy soudnictví. Po ukončení MSO by významnou úlohu při sledování pokroku měla také rada pro následné monitorování.

30

Jednou z důležitých výzev, která bude v nadcházejících letech vyžadovat další pozornost, je zlepšení účinnosti a dostupnosti soudnictví zavedením e-justice a vyváženým řízením pracovní zátěže v soudnictví. Přestože se komplexní reforma několikrát zpozdila, Nejvyšší soudní rada podnikla od roku 2017 významné kroky k řešení těchto problémů prostřednictvím řady opatření a dále v této činnosti pokračuje.

rada musí mít možnost posoudit nezbytnost a přiměřenost pozastavení výkonu funkce v každém konkrétním případě.

²⁹ Další důležitou změnou, která byla provedena v roce 2017, bylo stanovení požadavku, aby soudci, státní zástupci a vyšetřující soudci hlásili své členství v profesních asociacích Nejvyšší soudní radě, což vzbudilo obavy ohledně svobody sdružování soudců v bulharském kontextu. Návrhy změn předložené dne 20. září rovněž zahrnují zrušení tohoto požadavku.

³⁰ Viz oddíl 2.

Dalším důležitým úkolem, který nadále vyžaduje pozornost, je fungování celkového systému vyšetřování a stíhání korupce na vysoké úrovni. V průběhu let bylo dosaženo významného pokroku. Informace poskytla nezávislá analýza fungování státního zastupitelství, která byla provedena v roce 2016³¹, i analýza judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která se zaměřila na problematiku, kterou Účetní dvůr v roce 2016 označil za systematický problém neúčinného vyšetřování trestných činů v Bulharsku. V návaznosti na to byla učiněna řada důležitých kroků, které již byly popsány v předchozích zprávách MSO. Mezi hlavní body, které se stále ještě projednávají, patří postup pro zahájení vyšetřování trestného činu, včetně úlohy prověřování³², a případná potřeba soudního přezkumu rozhodnutí státního zástupce nezahájit šetření.

Zvláště citlivou otázkou je vytvoření postupů, které by zajistily nezávislost ve všech fázích vyšetřování v případě, kdy by byl z trestného činu obviněn nejvyšší státní zástupce, který je právě v úřadě³³. Ministr spravedlnosti v červnu předložil návrh změn trestního řádu a zákona o soudním systému jako základ pro veřejnou diskusi se zúčastněnými stranami o možném návrhu vlády, kterým by byl zaveden mechanismus pro zahájení trestního řízení s úřadujícím nejvyšším státním zástupcem nebo s předsedy Nejvyššího kasačního soudu a Nejvyššího správního soudu³⁴.

Návrhy změn vzbudily značnou pozornost veřejnosti, včetně občanské společnosti a stran působících v oblasti soudnictví, které vyslovily řadu obav, ale rovněž zdůraznily význam otevřené a transparentní konzultace o těchto citlivých otázkách. V diskusi se řešilo, zda navrhované změny přinášejí dostatečnou jasnost, pokud jde o to, jak by zajistily nezávislé vyšetřování úřadujícího nejvyššího státního zástupce³⁵. Kromě toho plánované zahrnutí předsedů Nejvyššího kasačního soudu a Nejvyššího správního soudu do oblasti působnosti navrhovaného mechanismu vyvolalo nové obavy z možného ohrožení nezávislosti soudnictví³⁶, zejména vzhledem k tomu, že požadavky na nezávislost státních zástupců a soudců jsou odlišné³⁷.

³¹ Analýzu podpořil Útvar Komise na podporu strukturálních reforem a zapojili se do ní vysocí státní zástupci z Německa, Francie, Nizozemska a Španělska. Doporučení studie sloužila jako základ pro plán vypracovaný bulharskými orgány v roce 2017.

³² Prověřování předchází formální vyšetřovací fázi a jeho cílem je posoudit existenci dostatečných důkazů pro zahájení formálního trestního vyšetřování.

³³ Rada Evropy nadále sleduje opatření, která Bulharsko v této souvislosti přijalo, mnohá z nich byla rovněž zohledněna ve výše uvedené nezávislé analýze státního zastupitelství. V březnu 2019 Rada Evropy vyzvala orgány, aby do 1. října 2019 předložily informace o konkrétních návrzích opatření ve třech výše uvedených oblastech, z nichž všechny mají zásadní význam pro dodržování zásad právního státu, a v této souvislosti je vyzvala, aby úzce spolupracovaly se sekretariátem a využily odborných znalostí dostupných prostřednictvím Rady Evropy, a pověřila sekretariát, aby v případě, že nebude dosaženo hmatatelného pokroku, připravil návrh prozatímního usnesení k projednání v prosinci 2019.
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

³⁴ Návrh změn byl předložen na schůzi pracovní skupiny v rámci ministerstva spravedlnosti, která byla mimořádně přenášena živě na internetu, a texty byly následně zveřejněny.

³⁵ Navrhovaný postup by vyžadoval, aby Nejvyšší soudní rada schvalovala zahájení trestního vyšetřování vysokých soudců a státních zástupců podobným způsobem, jakým je vyžadován souhlas Národního shromáždění k zahájení trestního vyšetřování poslance. Plenární zasedání rady by toto rozhodnutí přijalo na návrh tří členů své příslušné komory (v případě nejvyššího státního zástupce komory pro státní zastupitelství) nebo ministra spravedlnosti. Rozhodnutí by znamenalo automatické pozastavení výkonu funkce a vyšetřování by bylo vedeno státními zástupci státního zastupitelství specializovaného na organizovanou trestnou činnost nebo státním zastupitelstvím v Sofii, v závislosti na povaze údajného trestného činu.

³⁶ Obavy z ohrožení nezávislosti soudnictví se týkaly zejména přiměřenosti navrhovaného pozastavení výkonu funkce, které by automaticky následovalo po rozhodnutí o zahájení vyšetřování trestného činu. Kromě toho byl vyjádřen názor, že předsedové soudů nepotřebují žádný zvláštní postup, neboť státní zastupitelství je již v rámci stávajícího právního rámce schopno provést nezávislé vyšetřování.

³⁷ Tento aspekt je například připomenut ve stanovisku Benátské komise z října 2017 o bulharském zákonu o soudním systému (stanovisko č. 855/2016, s. 10).

Přestože je vítané, že bulharské orgány zahájily veřejnou diskusi o konkrétních návrzích týkajících se tohoto citlivého tématu, pro zachování důvěry veřejnosti bude zásadní, aby byly související obavy řádně vyřešeny. Komise se domnívá, že v takových případech je velice přínosné využívat poznatky Rady Evropy a další nezávislé odborné znalosti. Aby se zajistilo, že v podobě, v níž bude přijata, změna poskytne odpovídající záruky nezávislosti soudnictví, požádaly bulharské orgány o stanovisko Evropskou komisi pro demokracii prostřednictvím zákona (Benátskou komisi)³⁸. Žádost byla Benátské komisi zaslána ministrem spravedlnosti dne 24. září 2019 a kontakty na úrovni předsedy vlády s Evropskou komisí se Bulharsko zavázalo splnit doporučení Benátské komise v souladu s parametry bulharského ústavního pořádku. Komise vítá připravenost bulharských orgánů čerpat z externích odborných znalostí při hledání přiměřeného a vyváženého řešení, které by zajistilo, že v budoucím řízení bude zaručena nezávislost soudnictví.

Předložené návrhy se týkají především účinného vyšetřování vysokých soudců a státních zástupců, je však třeba, aby bulharské orgány pečlivě zvážily i širší systémový problém účinného vyšetřování, a to s náležitým ohledem na potřebu rozsáhlých konzultací se zúčastněnými stranami a odborníky. Bulharská vláda se zavázala pokračovat ve spolupráci s Radou Evropy s cílem nalézt schůdná řešení těchto problémů, která musí být v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva³⁹.

Z analýzy třetího referenčního cíle vyplývá, že Bulharsko učinilo důležité kroky k provedení doporučení 5, 6, 7 a 8, a proto lze tato doporučení považovat za uspokojivě splněná. Bulharská vláda rovněž začala provádět soubor následných opatření a Komise vítá závazky bulharské vlády v tomto ohledu. Při provádění těchto následných opatření musí být poskytnuta nezbytná doba pro rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami a odborníky, včetně příslušných orgánů Rady Evropy. Opatření by byla rovněž posouzena radou pro následné monitorování a byla by podkladem pro budoucí dialog s Komisí v rámci uceleného mechanismu právního státu.

3.3 Čtvrtý referenční cíl: Korupce na vysoké úrovni

Doporučení 9: *Přijmout nový právní rámec pro boj proti korupci v souladu se záměry stanovenými v protikorupční strategii a zajistit jeho provádění. Zřídit účinný protikorupční úřad.*

Doporučení 10: *Přijmout a provést reformu zákona o veřejné správě s cílem posílit interní inspektoráty ve veřejné správě.*

Doporučení 11: *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 12: *Zavést mechanismus pro informování veřejnosti o pokroku u případů korupce na vysoké úrovni ve veřejném sektoru. Podávání zpráv ze strany Nejvyššího státního zastupitelství – 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.*

Zpráva z listopadu 2018 zaznamenala významný pokrok Bulharska, pokud jde o čtyři doporučení týkající se boje s korupcí na vysoké úrovni. Zároveň konstatovala, že v případech korupce na vysoké úrovni ještě zbývá dosáhnout dobrých výsledků z hlediska pravomocných odsouzení a že k upevnění dosaženého pokroku je třeba dále sledovat nový protikorupční institucionální rámec.

V praxi se začaly projevovat dopady komplexní reformy obecného protikorupčního institucionálního rámce, které byly provedeny v posledních dvou letech. Konkrétně se jednalo o protikorupční zákon

³⁸ Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) je poradním orgánem Rady Evropy, který jejím členským státům radí v ústavních záležitostech a evropských normách v oblasti demokracie, lidských práv a právního státu.

³⁹ V červnu 2019 proběhla diskuse u kulatého stolu za účasti zástupců orgánů, soudních institucí a odborníků z Rady Evropy.

z ledna 2018, kterým byla zřízena nová protikorupční agentura, o změny zákona o veřejné správě z roku 2017, které vyjasnily právní rámec pro činnost vnitřních inspektorátů, a o změny trestního řádu z roku 2017, které poskytly specializovanému státnímu zastupitelství a soudu pro organizovanou trestnou činnost další pravomoci v oblasti korupce na vysoké úrovni.

Bulharské orgány uvádějí, že tyto reformy přispěly ke zlepšení celkových podmínek pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání korupce. Nová protikorupční agentura například prověřuje prohlášení o zájmech týkající se tisíců úředníků a zjišťuje, kde je třeba přijmout následná opatření⁴⁰. Je přirozené, že bude nějakou dobu trvat, než se reformy projeví v různých fázích vyšetřování, stíhání a možného odsouzení, ale v budoucnosti se bude muset věnovat velké úsilí tomu, aby se zajistilo dosažení dostatečných konkrétních výsledků⁴¹. Nedávná závažná obvinění vysokých veřejných činitelů a politiků opět poukázala na problémy, s nimiž se Bulharsko v této oblasti potýká.

Zvláštní výzvou, s níž se musí v Bulharsku vyrovnat protikorupční instituce jako nová protikorupční agentura a státní zastupitelství, je potřeba vybudovat si důvěru veřejnosti a postupně získat dobrou pověst, pokud jde o nezávislost a profesionalitu práce. Občané by především měli mít plnou důvěru v to, že tyto instituce jednají nestranně a řádně dodržují příslušné postupy a základní práva, včetně presumpce nevin⁴². Jedním z důležitých prvků budování důvěry je také postup jmenování jejich vedoucích pracovníků.

Protikorupční agentura nadále funguje bez stálého ředitele. Jak bylo zdůrazněno ve zprávě z listopadu 2018, postup pro volbu vedení protikorupční agentury byl kontroverzní, protože při něm stačila prostá většina v Národním shromáždění, což vyvolalo obavy ohledně možné politizace vedení agentury. Nadcházející jmenování nového ředitele protikorupční agentury bude důležitou zkouškou schopnosti Národního shromáždění organizovat postup jmenování otevřeným a na zásluhách založeným způsobem s cílem zmírnit panující obavy a pomoci obnovit důvěru v tuto klíčovou instituci.

Dvěma dalšími kroky k budování důvěry má být využívání příslušných externích znalostí ke zlepšení protikorupčního rámce a komunikace a dialog se zúčastněnými stranami ohledně provádění protikorupční strategie. Oba tyto kroky budou mít klíčový význam pro zachování věrohodné dynamiky. Bulharská vláda se při kontaktech s Komisí zavázala pokračovat v úsilí v této oblasti, mimo jiné na základě spolupráce se Skupinou států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy⁴³. Důležitou úlohu při udržování pozornosti veřejnosti ve vztahu k těmto významným problémům by po ukončení MSO měla hrát i rada pro následné monitorování.⁴⁴

Z analýzy čtvrtého referenčního cíle vyplývá, že se právní a institucionální rámec začal konsolidovat v souladu s doporučeními 9, 10, 11 a 12, a proto lze tato doporučení považovat za uspokojivě splněná. Bulharsko bude potřebovat čas, aby dosáhlo konkrétních výsledků, zejména za nového vedení protikorupční agentury. Komise vítá závazek bulharské vlády pokračovat v práci na základě mezinárodních zkušeností a zajištěním transparentnosti a odpovědnosti. Opatření by byla rovněž posouzena radou pro následné monitorování a byla by podkladem pro budoucí dialog s Komisí v rámci komplexního mechanismu právního státu.

⁴⁰ Zpráva za rok 2018 uvádí, že kontrola soukromých aktiv a majetkových přiznání byla provedena pro více než 9 000 osob. Více než 700 prohlášení bylo předmětem opravy nebo zvláštních následných opatření.

⁴¹ Korupce v Bulharsku zůstává závažným problémem, jak o tom svědčí různé průzkumy a studie nezávislých pozorovatelů.

⁴² Kromě dodržování právních předpisů v praxi to také vyžaduje, aby tyto instituce pečlivě komunikovaly a vytvářely si v očích veřejnosti obraz neutrality a profesionality.

⁴³ Skupina států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, poradní orgán monitorující provádění protikorupčních politik ze strany členů Rady Evropy, v současné době analyzuje aspekty bulharského rámce pro boj proti korupci v rámci svého čtvrtého kola hodnocení a očekává se, že brzy zahájí páté kolo hodnocení. Kromě toho může Bulharsko využívat pomoc v rámci programu Komise na podporu strukturálních reforem.

⁴⁴ Ohledně rady pro následné monitorování viz oddíl 2 výše.

3.4 Pátý referenční cíl: Korupce obecně, též na místní úrovni a na hranicích

Doporučení 13: *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.*

Doporučení 14: *Zavést opatření založená na posouzení rizik s cílem řešit korupci na nižší úrovni ve vysoce rizikových sektorech veřejné správy a inspirovat se přitom opatřeními přijatými ministerstvem vnitra. Pokračovat v úsilí v rámci ministerstva vnitra.*

Doporučení 15: *Po zbývající dobu trvání národní protikorupční strategie zavést mechanismus pro informování veřejnosti o provádění této strategie.*

Zpráva z listopadu 2018 uznala, že Bulharsko dosáhlo významného pokroku u tří doporučení pátého referenčního cíle, ale rovněž konstatovala, že v delším horizontu budou bulharské orgány muset přijmout další kroky, aby mohly vykázat konkrétní výsledky. V minulém roce Bulharsko potvrdilo dosažený pokrok a pokračovalo ve svém úsilí v těchto oblastech.

Zadávání veřejných zakázek je vysoce rizikovou oblastí pro střety zájmů a korupci. Bulharsko využilo pomoci Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj (dále jen „Světová banka“) k provedení kompletního přezkumu systému zadávání veřejných zakázek. Projekt byl dokončen na začátku jara 2019 a vedl k řadě doporučení, včetně doporučení týkajících se předcházení korupci, střetu zájmů a podvodů. Orgány uvádějí, že některá počáteční opatření navazující na tato doporučení již probíhají, zatímco celý přezkum bude sloužit jako podklad pro vypracování budoucí komplexní strategie zadávání veřejných zakázek. Širší oblast zadávání veřejných zakázek se řídí právními předpisy EU a bude důležité, aby veškerá práce byla dokončena a v případech potřeby byly v konkrétních oblastech využity další odborné poznatky⁴⁵.

Bulharsko rovněž pokračovalo v provádění specifických odvětvových akčních plánů pro předcházení korupci ve státní správě. Nové kolo odvětvových plánů bylo přijato počátkem roku 2019 v rámci ročního cyklu monitorovaného národní radou pro boj proti korupci, již předsedal národní koordinátor boje proti korupci, který je rovněž vysoce postaveným členem vlády⁴⁶. Na tuto činnost se musí trvale zaměřit všechny vládní útvary a agentury. Důležitou úlohu při zviditelňování a podpoře tohoto úsilí by mohla hrát rada pro následné monitorování. Nová rada bude s národní radou pro boj proti korupci spolupracovat při aktualizaci současné protikorupční strategie z roku 2015 s ohledem na současný vývoj a výzvy. Důležitým prvkem bude široké zapojení zúčastněných stran a občanské společnosti do hodnocení stávající strategie i do vymezení nových priorit do budoucna⁴⁷.

Analýza pátého referenčního cíle potvrzuje pokrok uvedený ve zprávě z listopadu 2018 ohledně doporučení 13, 14 a 15, a proto lze tato doporučení nyní považovat za uspokojivě splněná. Mnohá z těchto doporučení se týkají témat, která vyžadují neustálou pozornost a práci na analýze problémů, a vytvoření soudržného postupu pro jejich průběžné řešení se ukázalo jako dobrý základ pro budoucí práci. Otázky, jako je zadávání veřejných zakázek, jsou rovněž sledovány v rámci běžného procesu prosazování práva EU. Opět se bude jednat o důležité otázky, které bude posuzovat rada pro následné monitorování a které budou podkladem pro budoucí dialog s Komisí v rámci komplexního mechanismu právního státu.

⁴⁵ Bylo by možné využít pomoc pro správné provádění právních předpisů EU v oblasti zadávání veřejných zakázek.

⁴⁶ V současné době zastává funkci národního koordinátora boje proti korupci místopředseda vlády pro reformu soudnictví a ministr zahraničních věcí.

⁴⁷ Jak národní rada pro boj proti korupci, tak nová rada pro následné monitorování obsahují prvek zapojení občanské společnosti a mohly by sloužit jako prostředek pro širší spolupráci s občanskou společností.

4. ZÁVĚR

V rozhodnutí o zřízení MSO Komise zohlednila velké úsilí, které Bulharsko vynaložilo na dokončení svých příprav na členství, a zároveň identifikovala přetrvávající problémy, u nichž bylo zapotřebí dalšího pokroku k zajištění schopnosti soudního systému a donucovacích orgánů provádět a uplatňovat opatření přijatá za účelem vytvoření vnitřního trhu a prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁴⁸. Mezi tyto problémy patřila odpovědnost a efektivnost těchto subjektů.

Právě to byl základ procesu MSO, jehož výsledkem bylo sedmnáct klíčových doporučení, která Komise vydala v lednu 2017. Bulharsko na provádění těchto doporučení soustavně pracovalo, jak je uvedeno ve zprávách z listopadu 2017 a z listopadu 2018. Tato práce pokračovala i v minulém roce a Bulharsko dosáhlo dalšího pokroku, mimo jiné v souvislosti s doporučeními týkajícími se třetího, čtvrtého a pátého referenčního cíle, která zůstala po posouzení z minulého roku otevřená.

V minulém roce došlo ke konsolidaci právního a institucionálního rámce zavedeného v předchozích letech. Aby se tato konsolidace v dlouhodobém horizontu projevila konkrétními výsledky, bude nutné přijímat další opatření a vynakládat další úsilí. Kroky, jimiž Bulharsko zavádí systém pro monitorování tohoto procesu, jsou proto v tomto ohledu zásadní.

Kromě závazku provádět reformy v souvislosti s bojem proti korupci Komise bere na vědomí zejména závazek bulharské vlády zavést postupy týkající se odpovědnosti nejvyššího státního zástupce, včetně zajištění nezávislosti soudnictví v souladu s doporučeními Benátské komise. Bulharská vláda předložila žádost o stanovisko a zavázala se k plnění doporučení Benátské komise v souladu s parametry bulharského ústavního pořádku.

Komise rovněž bere na vědomí závazek bulharských orgánů přijmout právní předpisy ke zrušení ustanovení v zákoně o soudním systému, která vyžadují automatické pozastavení výkonu funkce soudců, je-li v souvislosti s nimi zahájeno vyšetřování trestného činu, a podávání zpráv o členství v profesních asociacích. Bulharská vláda již předložila Národnímu shromáždění legislativní návrh.

Komise rovněž bere na vědomí závazek bulharské vlády zajistit trvalou spolupráci s orgány Rady Evropy za účelem řešení přetrvávajících nedostatků v souvislosti s bulharským protikorupčním rámcem a účinným vyšetřováním trestných činů.

Komise se domnívá, že pokrok, kterého Bulharsko dosáhlo v rámci MSO, je dostatečný pro splnění závazků Bulharska učiněných v době jeho přistoupení k EU. Bulharsko bude muset nadále pracovat na převodu závazků uvedených v této zprávě do konkrétních právních předpisů a na jejich pokračujícím provádění. Sledování pokračujícího provádění reforem zavedených Bulharskem bude muset zajistit rada pro následné monitorování a výsledky sledování budou podkladem pro budoucí dialog s Komisí v rámci komplexního mechanismu právního státu. Před přijetím konečného rozhodnutí Komise rovněž řádně zohlední připomínky Rady i Evropského parlamentu⁴⁹.

⁴⁸ Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006 (C(2006) 6570).

⁴⁹ Ukončení MSO pro Bulharsko by mělo podobu rozhodnutí Komise o zrušení rozhodnutí Komise 2006/929/ES 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 (C(2006) 6570).