



Bruxelles, 27.1.2016.
COM(2016) 40 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o napretku Bugarske u okviru mehanizma suradnje i provjere

{SWD(2016) 15 final}

1. UVOD

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je kada je Bugarska pristupila Europskoj uniji 2007. Dogovoreno je da je potreban daljnji rad u ključnim područjima kako bi se uklonili nedostaci u reformi pravosuđa, borbi protiv korupcije i suzbijanju organiziranog kriminala. Od tada se izvješćima o CVM-u prati napredak Bugarske i posebnim preporukama nastoji pomoći bugarskim vlastima u usmjeravanju napora koje poduzimaju. U izvješćima Komisije¹ i zaključcima Vijeća ministara² bilježi se razvoj događaja u Bugarskoj i daju preporuke za budućnost. U ovom se izvješću ukratko opisuju mjere poduzete tijekom protekle godine i daju preporuke za sljedeće korake. Ono je rezultat pomne analize koju je provela Komisija na osnovi bliske suradnje s bugarskim nadležnim tijelima, civilnim društvom i drugim dionicima. Zahvaljujući posebnoj potpori pravosudnih stručnjaka iz drugih država članica Komisija je dobila uvid i u stajalište struke.

U izvješću o CVM-u za 2015. napredak postignut u prošloj godini opisuje se kao spor, a u zaključcima Vijeća Bugarsku se poziva da „učvrsti političku odlučnost za provedbu reformi i postizanje opipljivog napretka”³. No u izvješću se navode i brojna područja u kojima su utvrđeni problemi za koje su se počela nazirati rješenja. Posljedica toga jest pokretanje dvaju sveobuhvatnih strategija reformi – jedne za reformu pravosuđa, druge za borbu protiv korupcije. Te dvije strategije bile su temelj mnogih odlučujućih trenutaka u 2015. i nastaviti će biti važne referentne točke u 2016. Ključni test napretka bit će pretvoriti obveze iz tih strategija u konkretne rezultate. Rješavanje teških slučajeva i svladavanje prepreka na putu reformi odlučujući je čimbenik u izgradnji povjerenja bugarskih građana i partnera u EU-u, ali i središnji čimbenik u utvrđivanju mjere u kojoj je reforma zaživjela. To je nužno za uspostavu održivih promjena koje su temeljni cilj tog procesa.

Komisija će nastaviti podupirati Bugarsku pri postizanju ciljeva CVM-a. Bugarska u brojnim područjima već prima pomoć u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova.⁴ Osim toga, Komisija je u 2015. uspostavila novi instrument u obliku Službe za potporu strukturnim reformama (SPSR), namijenjen pružanju tehničke podrške za reformske napore država članica EU-a u velikom broju područja. Države članice i međunarodne organizacije također pružaju pomoć, često zajedno s organizacijama bugarskog civilnog društva. Takvo je angažiranje dio otvorenog i demokratskog društva te može biti velika potpora reformskim naporima Bugarske. Komisija pozdravlja činjenicu da je Bugarska pokazala interes za daljnju tehničku podršku, kako je naveo bugarski premijer,⁵ te je potiče da u potpunosti iskoristi sve raspoložive mogućnosti.

¹ Prethodna izvješća nalaze se na adresi http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

² Najnoviji zaključci Vijeća doneseni su 17. ožujka 2015.

³ 7281/15, str. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013., u okviru operativnog programa za razvoj administrativnih kapaciteta dodijeljen je 51 milijun eura za pozive na podnošenje prijave od strane pravosuđa, od čega je zbog nedovoljnog interesa sudova i državnih odvjetništava iskorišteno samo 25 milijuna eura. U okviru novog programskog razdoblja 2014 – 2020. uključena je prioritarna os za pravosuđe sa sredstvima u iznosu od 30,1 milijun eura.

⁵ Izjava na marginama Europskog vijeća od 17. prosinca 2015.

2. STANJE PROCESA REFORMI U BUGARSKOJ

2.1. Reforma pravosuđa

Neovisnost, odgovornost i integritet pravosuđa

U izvješću o CVM-u za 2015. već je navedeno da se strategijom za reformu pravosuđa omogućuje opsežan i detaljan plan za nadolazeće godine. Nakon što ga je bugarska Narodna skupština prihvatila u siječnju 2015., vlada je pokrenula konkretne mjere u brojnim područjima koja su pod izravnom nadležnosti ministarstva pravosuđa. Međutim pitanje koje je u javnoj raspravi u 2015. utvrđeno kao najznačajniji test za strategiju bila je reforma Vrhovnog sudskog vijeća (SJC). Vrhovno sudsko vijeće ključna je institucija koja regulira bugarsko pravosuđe. Ima široke ovlasti u području imenovanja, ocjenjivanja, napredovanja i discipliniranja sudaca i tužitelja te upravljanja financijskim sredstvima pravosuđa. Djeluje i kao glasnogovornik pravosuđa prema javnosti te stoga ima središnju ulogu u oblikovanju javnih stavova prema pravosuđu u cjelini. Povjerenje javnosti u pravosuđe i dalje nije veliko.⁶

Stoga je funkcioniranje Vrhovnog sudskog vijeća od ključne važnosti. Osobit je problem svojstven postojećoj strukturi taj da se odluke o zaposlenicima i disciplinskim pitanjima za sudce i tužitelje donose u okviru samo jedne strukture. Iako ne postoji jedan službeni model za sastavljanje sudskih vijeća, postalo je jasno da i sudci i tužitelji smatraju neprimjerenim da te odluke donose miješane skupine sudaca i tužitelja Vrhovnog sudskog vijeća. U primjeru Bugarske, s velikim brojem politički imenovanih osoba u Vrhovnom sudskom vijeću, postojeći model pobuđuje posebne sumnje u sudsku neovisnost i mogućnosti pritiska na sudce. Zbog toga je u strategiji reforme predloženo da se uspostave dva odvojena kolegija u okviru Vrhovnog sudskog vijeća kako bi se rješavala kadrovska pitanja u dvije grane sudstva.

Nakon opsežne rasprave u proljeće je zaključeno da neke od predloženih izmjena zahtijevaju izmjene ustava. Narodna skupština donijela je te izmjene u prosincu 2015. Iako su se te izmjene znatno razlikovale od teksta koji je vlada izvorno predložila,⁷ njihovo donošenje ipak predstavlja važan korak prema reformi Vrhovnog sudskog vijeća. Uz uspostavu dviju komora koje donose odluke unutar Vrhovnog sudskog vijeća, povećat će se ovlasti pravosudnog inspektorata (ISJC) za istragu sukoba interesa i nezakonitog bogaćenja među sudcima⁸. Sljedeći će korak biti provedba reforme s pomoću zakonodavnih izmjena Zakona o pravosudnom sustavu. Vlada je pripremila zakonodavni paket i predstavila ga za javno savjetovanje u proljeće 2015., no čekalo se rezultate rasprave o ustavu⁹.

⁶ Slabo povjerenje javnosti u pravosuđe potvrđeno je ispitivanjima javnog mnijenja i anketama. Velika većina Bugara (96 % u 2014.) smatra da su nedostaci pravosuđa važan problem (Flash Eurobarometer 406, siječanj 2015., str. 9); Vidi i Svjetski projekt o pravosuđu *Rule of Law Index 2015 (Indeks vladavine prava za 2015.)* (str. 70.): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf i Svjetski gospodarski forum *Global Competitiveness Report (Izvješće o globalnoj konkurentnosti)*, str. 124. – 125. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ Premještanje jednog člana iz kvote parlamentarnih kandidata u posljednjem trenutku iz tužiteljske u sudačku komoru potaknulo je ostavku ministra pravosuđa i proteste glavne stručne udruge sudaca. To je protumačeno kao jačanje političkog utjecaja u sudačkoj komori Vrhovnog sudskog vijeća uz istovremeno smanjenje odgovornosti ureda državnog odvjetništva.

⁸ Osim toga, ukinut je uvjet tajnog glasanja o kadrovskim pitanjima u Vrhovnom sudskom vijeću i uvedeno je pravilo dvotrećinske većine za izbor članova parlamentarne kvote.

⁹ Posljedica toga bilo je zadržavanje i drugih važnih promjena (vidi dolje).

U prethodnim izvješćima o CVM-u primijećena je trajna zabrinutost u pogledu sposobnosti Vrhovnog sudskog vijeća da ispuni svoju ulogu zaštitnika sudske neovisnosti i integriteta. Sporna pitanja obuhvaćala su netransparentne postupke sudačkih imenovanja, nedosljedne prakse disciplinskih postupaka i nedostatak popratnih mjera u pogledu sumnji na potencijalnu manipulaciju pri nasumičnoj dodjeli predmeta na sudovima. Tome je pridodano sporno pitanje o političkom utjecaju na rad Vrhovnog sudskog vijeća. U 2015. situacija u pogledu tih pitanja nije bila sasvim jasna. Početkom godine Vrhovno sudsko vijeće imenovalo je novog predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda. Novi predsjednik spreman je u svojim izjavama poduprijeti reformu i čini se da uživa ugled u pravosudnim krugovima¹⁰. U proljeće je imenovana i nova uprava Gradskog suda u Sofiji, nakon što je prethodno vodstvo moralo odstupiti zbog skandala u vezi s tim sudom.¹¹ Međutim druge odluke Vrhovnog sudskog vijeća o imenovanju nastavile su izazivati zabrinutost u pogledu nedostatka transparentnosti i mogućeg neprimjerenog utjecaja. Mjesto predsjednika Žalbenog suda u Sofiji prazno je već gotovo dvije godine: iako se za taj posao prijavio jedan sudac s izričitom podrškom sudaca tog suda, Vrhovno sudsko vijeće nije osiguralo potrebnu većinu.¹² Ne postoje jasni kriteriji za ocjenu imenovanja, što otvara mogućnost sumnjama o objektivnosti postupaka imenovanja.

Ozbiljne optužbe o korupciji i trgovanju utjecajem u pravosuđu provjeravane su tek nakon unutarnjeg i vanjskog pritiska, a nadležna tijela nisu mogla ili nisu htjela pokrenuti proaktivne istrage. Nepravilnosti otkrivene na Gradskom sudu u Sofiji krajem 2014. naglašene su u posljednjem izvješću o CVM-u, u kojem je navedeno da je u prvom odgovoru Vrhovno sudsko vijeće izjavilo da to ne smatra prioritetom.¹³ Vrhovno sudsko vijeće pokrenulo je postupak za poboljšanje primjene nasumične dodjele predmeta na bugarskim sudovima uvođenjem novog centraliziranog informatičkog sustava za cjelokupno pravosuđe u listopadu 2015., što bi trebalo pridonijeti rješavanju problema koji se stalno pojavljuje u prethodnim izvješćima o CVM-u. Međutim Vrhovno sudsko vijeće oklijevalo je u reakciji na optužbe za ozbiljne prijestupe ključnih sudaca Gradskog suda u Sofiji¹⁴. Disciplinske mjere izrečene su tek mnogo kasnije, nakon što je u više predmeta morao posredovati ministar pravosuđa.¹⁵

U jesen 2015. mediji su izvijestili o navodnom prisluškivanom razgovoru dvaju glavnih protagonista upletenih u nepravilnosti otkrivene na Gradskom sudu u Sofiji¹⁶, što je još ojačalo postojeće polemike. Nakon ponovljenih poziva na neovisnu istragu¹⁷, Vrhovno sudsko vijeće i tužiteljstvo najavili su istrage prisluškivanog sadržaja na vrpcama¹⁸. Radi

¹⁰ Kada je etički odbor Vrhovnog sudskog vijeća razmatrao disciplinski postupak protiv predsjednika Panova nakon govora u kojem je kritizirao nedostatak podrške za reformu pravosuđa, više od 200 sudaca potpisalo mu je pismo podrške.

¹¹ Angažiranje novog predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda omogućilo je taj postupak.

¹² Posljednji postupak u prosincu 2015. obilježen je intervencijom bugarske Unije sudaca kojom se kritiziraju javne izjave o kandidatu na političkoj razini. Time se upozorilo i na nekoliko drugih nedavnih odluka Vrhovnog sudskog vijeća koje su smatrali problematičnima.

¹³ COM (2015) 36 final, str. 4. – 5.

¹⁴ Dva glavna protagonista više nisu sudci na tom sudu.

¹⁵ Ti su događaji opet potaknuli sumnje u pogledu nedostatka jasnih standarda u disciplinskim odlukama Vrhovnog sudskog vijeća.

¹⁶ Bivši predsjednik Gradskog suda u Sofiji i još jedan sudac sada su predmet kaznene istrage.

¹⁷ Među ostalima su na pokretanje neovisne istrage pozvali Unija sudaca, ministar pravosuđa i predsjednik Vrhovnog kasacijskog suda.

¹⁸ Međutim Vrhovno sudsko vijeće zaključilo je 14. siječnja svoju istragu u spornim okolnostima. Udruženje sudaca otvorenim je pismom kritiziralo taj postupak zbog nedostatka transparentnosti.

vjerodostojnosti postupka bit će važno poduzeti sve korake kako bi se osiguralo da se istraga provede na transparentan i nepristran način¹⁹.

Nakon što je ta funkcija bila nepopunjena nekoliko godina, Narodna skupština izabrala je novog glavnog inspektora u proljeće 2015. Različite faze postupka utvrđene su na transparentniji način, a civilno društvo bilo je pozvano da predloži kandidate. Taj je pristup upotrijebljen i u kasnijem postupku za izbor novog kolegija inspektora, koji je pokrenut u jesen i još traje.²⁰ S obzirom na veću buduću ulogu inspektorata u rješavanju problema integriteta i znakova korupcije u pravosuđu, taj će postupak biti od posebne važnosti. Bit će važno osigurati da inspektorat ima resurse koji su mu potrebni za uspješno ispunjavanje te uloge.

Reforma pravnog okvira

Tekuća reforma Vrhovnog sudskog vijeća samo je jedan, iako važan, element nove bugarske strategije za reformu pravosuđa. Ta je strategija opsežan dokument s brojnim ciljevima od kojih mnogi zahtijevaju izmjene zakona. Kako je prethodno navedeno, pripremljen je paket izmjena Zakona o pravosudnom sustavu i sada bi trebao biti spreman za brzo donošenje u Narodnoj skupštini. On sadržava izmjene u raznim područjima kako bi se poboljšali različiti aspekti upravljanja pravosudnim sustavom. Mnogi prijedlozi usmjereni su na davanje većih ovlasti običnim sudcima u cilju povećanja transparentnosti i neovisnosti. Drugim se izmjenama namjeravaju provesti poboljšanja utvrđena u reguliranju profesionalnog razvoja ili pravila stručne izobrazbe sudaca. Ostale predviđaju izmjene potrebne za uvođenje novih tehnologija za poboljšanje transparentnosti, kvalitete i učinkovitosti (e-pravosuđe). Tijekom godine je unutar pravosudnih krugova već pokrenuta opsežna rasprava o tim prijedlozima. Sposobnost Bugarske da ostvari napredak donošenjem tih izmjena bit će ključan test u 2016.²¹

Još jedno područje u kojem se pripremaju zakonodavne izmjene odnosi se na kazneni zakon i zakon o kaznenom postupku. U prošlim izvješćima o CVM-u zabilježen je rizik da su temeljnom raspravom o reformiranju tih zakona dugoročno zadržane hitnije ciljane izmjene.²² Uzastopne vlade pokušale su tijekom posljednjih pet godina više puta reformirati kazneni zakon, ali taj cilj dosad još nije postignut.²³ Vlada je u 2015. pokrenula novi postupak razmatranja šire reforme kaznene politike.²⁴ Cilj je tih razmatranja sveobuhvatna reforma koja će zahtijevati pažljivu analizu i pripremu, uključujući opširno savjetovanje u okviru pravosuđa i pravnih profesija. Međutim, u međuvremenu su bugarske vlasti prepoznale potrebu za bržim donošenjem ograničenog skupa ciljano usmjerenih izmjena, osobito kako bi se riješili problemi koji uzrokuju zastoje u kaznenim postupcima i olakšalo pokretanje

¹⁹ Poseban problem u tom kontekstu odnosi se na agresivne i polarizirajuće kampanje nekih medija, koje su često bile usmjerene protiv pojedinih sudaca. Pristrano medijsko izvještavanje tijekom disciplinskih ili kaznenih istraga predstavlja dodatne izazove za pravosudna nadležna tijela.

²⁰ Dvadeset kandidata bilo je nominirano za deset funkcija, od kojih su nekolicinu predložili iz pravosudnih redova ili iz stručnih udruženja. Konačni izbori tek se trebaju održati u Narodnoj skupštini.

²¹ Novouspostavljeno vijeće za provedbu strategije za reformu pravosuđa trebalo bi predstavljati koristan forum za poticanje te i ostalih inicijativa i za nadzor napretka u mnogim različitim aspektima strategije za reformu pravosuđa.

²² COM (2015) 36, str. 10.

²³ Nacrt reforme kaznenog zakona koji je 2014. pripremila prethodna vlada nije bio uspješan jer nije ispunio očekivanja, a Narodna skupština raspuštena je ubrzo nakon njegova predstavljanja.

²⁴ Vladinom strategijom za reformu pravosuđa predviđa se šira reforma kaznene politike, a na tome se radi u okviru Ministarstva pravosuđa.

kaznenog proгона za kaznena djela korupcije. Neke su izmjene već donesene kako bi se riješili ključni nedostaci, no još uvijek se moraju dokazati njihovi učinci u praksi²⁵.

Kvaliteta i učinkovitost pravosuđa

Ključan odlučujući čimbenik kvalitete i učinkovitosti pravosuđa mora biti mjera u kojoj sustav u cjelini pridonosi zadovoljavanju pravde, odnosno mogu li se građani osloniti na pravosudni sustav da omogući poštenu pravnu zaštitu, podvrgavaju li se počinitelji kaznenih djela učinkovitom progonu te zadovoljava li se pravda u skladu sa zakonom i vidi li se to zadovoljavanje.²⁶ Takva su pitanja ove godine izražena kada je Europski sud za ljudska prava primijetio da je „već u više od 45 presuda protiv Bugarske utvrđeno da se nadležna tijela nisu pridržavala svoje obveze provođenja učinkovite istrage i smatra se da ti nedostaci koji se iznova ponavljaju upućuju na postojanje sustavnih problema”.²⁷ Iako je to očito problem provedbe zakona u cjelini, jasno je da se problemi i dalje nalaze i u tužiteljstvu i pravosuđu.

Svakodnevno upravljanje pravosuđem odgovornost je Vrhovnog sudskog vijeća te uključuje imenovanja, ocjenjivanja, izobrazbu, disciplinske postupke i upravljanje relativnim radnim opterećenjem sudaca i pravosudnih nadležnih tijela. U prijašnjim izvješćima o CVM-u nejednoliko radno opterećenje sudova naglašeno je kao problem u pogledu kvalitete i učinkovitosti sudskog postupka, a možda i neovisnosti sudaca.²⁸ Veliko radno opterećenje posebno utječe na veće sudove, osobito one u Sofiji, dok je radno opterećenje na drugim sudovima malo. U 2015., kao i prethodnih godina, Vrhovno sudsko vijeće pokušalo je riješiti neravnotežu radnog opterećenja sudova otvaranjem novih radnih mjesta na opterećenijim sudovima i zatvaranjem radnih mjesta na onima s manjim radnim opterećenjem. Međutim taj je pristup dosad imao samo zanemariv učinak. Sveobuhvatnije je rješenje na čekanju dok pododbor Vrhovnog sudskog vijeća ne sastavi usklađene standarde radnog opterećenja te ne napravi širu socioekonomsku analizu regionalnih sudova. Ta je analiza završila 2015., a rezultati bi sada trebali omogućiti temelj za sustavnije upravljanje kadrovskim resursima, a možda i za reorganizaciju sudova. Namjera je Vrhovnog sudskog vijeća da kao prvi korak predstavi prijedloge strukture regionalnih sudova za javna savjetovanja u 2016. Novi usklađeni standardi radnog opterećenja također bi Vrhovnom sudskom vijeću trebali pružiti podatke za pojednostavljenje drugih dijelova sustava, uključujući okružne ili žalbene sudove i upravne sudove. Čak i bez takvih reformi, standardi bi trebali pružiti bolje polazište za upravljanje raspodjelom kadrovskih resursa u različitim dijelovima sustava. Takve odluke, iako često osjetljive, trebale bi pridonijeti poboljšanju ukupne kvalitete i učinkovitosti u okruženju manjka resursa.²⁹

Općenito će na temelju strategije reforme pravosuđa biti potrebno donijeti mjere u obliku upravljačkih odluka u brojnim područjima. Osobito važan primjer, u kojem se zakonske i

²⁵ Vidi stranicu 9. o bijegu pred rukom pravde i Tehničko izvješće, odjeljke 3.2. i 6.2.

²⁶ Primjerice, značajno je da se napredak u nekim prekograničnim kaznenim predmetima čini mnogo sporijim u Bugarskoj nego u drugim državama članicama.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria (Sustavni problem neučinkovitosti istraga u Bugarskoj)* [ECHR 070 \(2015\)](#)

²⁸ Veliko radno opterećenje izlaže sudce disciplinskim postupcima ako ne stižu ispuniti dogovorene rokove. To uzrokuje sumnje u neovisnost u sredini u kojoj se standardi za disciplinske postupke ponekad smatraju nejasnima.

²⁹ Nedavne tenzije u vezi s veličinom proračuna za pravosuđe stavile su taj problem u prvi plan, a Ministarstvo financija prihvatilo je povećanje proračuna za 2016. tek uz obećanje da će se u budućnosti poduzeti mjere za poboljšanje iskorištenosti sredstava iz proračuna.

upravljačke odluke moraju nadopunjavati, odnosi se na uvođenje e-pravosuđa. Bit će ključno razviti kapacitet upravljanja složenim upravljačkim i tehničkim postupcima koji su potrebni za osiguravanje pravilne provedbe e-pravosuđa, uključujući u područjima kao što su zaštita podataka i sigurnost.

Standardi radnog opterećenja mogli biti korisni i u disciplinskim postupcima, osobito kao sredstvo određivanja objektivnijeg temelja za kazne u slučajevima nepridržavanja postupovnih rokova.³⁰ Međutim problemi su u tom području dublje ukorijenjeni, a opća je percepcija među sudcima da odluke Vrhovnog sudskog vijeća nisu ni transparentne ni objektivne. To bi se moglo riješiti utvrđivanjem jasnih standarda za disciplinske postupke i kazni te sustavnijom komunikacijom, uz objašnjenje kako su pojedine odluke povezane s općim standardima. Nepostojanje jasnih disciplinskih standarda osobito je problematično ako se postupak odnosi na kršenja etičkog kodeksa ili djela kojima se narušava ugled pravosuđa³¹, gdje je točan raspon disciplinske odgovornosti nejasan. U tim slučajevima postoji rizik proizvoljnih odluka koje dovode do toga da se sudci suzdržavaju od javnog govorenja o legitimnim temama.

Državno odvjetništvo ima ključnu ulogu u cjelokupnom pravosudnom sustavu. Vladinom strategijom za reformu pravosuđa utvrđuje se cilj šire reforme državnog odvjetništva na temelju neovisne analize. Ključni bi ciljevi obuhvaćali poticanje snažnijeg preuzimanja inicijative i odgovornosti u manje hijerarhijskoj organizacijskoj kulturi te jačanje odgovornosti i javnog povjerenja u državno odvjetništvo kao cjelinu. Takva bi se reforma temeljila na koracima koji su već poduzeti posljednjih godina i na planiranoj reformi bugarske kaznene politike. Potreba za dubljom reformom državnog odvjetništva proizlazi iz kontinuiranog nedostatka dobrih rezultata u predmetima na visokoj razini koji se odnose na korupciju i organizirani kriminal³² te ostaje tema za raspravu koja se uvijek ponavlja među neovisnim promatračima u Bugarskoj. U prethodnim izvješćima o CVM-u više je puta preporučena objektivna analiza neuspješno zaključenih konkretnih predmeta na visokoj razini kao najbolji način za utvrđivanje jasnih koraka za budućnost.

2.2. Korupcija

Četvrto i peto mjerilo za Bugarsku u okviru CVM-a odnose se na potrebu za učinkovitim mjerama protiv korupcije, uključujući korupciju na visokoj razini te korupciju u javnim ustanovama općenito. Bugarsku se stalno uvrštava među države članice EU-a s najvećom percipiranom razinom korupcije te se korupcija smatra jednom od najvažnijih prepreka za poslovanje u Bugarskoj.³³ Prethodna izvješća o CVM-u upućivala su na nedostatke u ranijim naporima poduzetima u tom području.³⁴ Institucije koje su osnovane radi borbe protiv korupcije opisane su kao fragmentirane, nekoordinirane i nesposobne nositi se s izazovima.

U 2015. bugarska su nadležna tijela konačno prepoznala te probleme, a vlada je donijela novu sveobuhvatnu nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije. Ta strategija predstavlja važan

³⁰ Mnogi postupci odnose se na kašnjenja u izvođenju obveznih postupovnih koraka. Često iznošen protuargument u takvim se slučajevima odnosi na veliko radno opterećenje.

³¹ To su disciplinski prekršaji u skladu s člankom 307. Zakona o pravosudnom sustavu.

³² Čini se da je u nekim slučajevima bilo zadržke državnog odvjetništva da nastavi istrage, uključujući u predmetima povezanim s fondovima EU-a. (Tehničko izvješće, str. 24. – 25.)

³³ Tehničko izvješće, str. 18.

³⁴ Nedostatci provedbe prethodne bugarske strategije za borbu protiv korupcije naglašeni su u ocjeni koju su provela bugarska nadležna tijela, a dovršena je početkom 2015. Vidi COM (2015) 36, str. 7.

korak naprijed jer sadržava jasnu analizu izazova i njome se predlaže skup konkretnih mjera za rješavanje utvrđenih problema. Sljedeći je izazov osigurati njezinu provedbu.³⁵ Uspostavljeno nacionalno vijeće za koordinaciju osmišljeno je u svrhu koordiniranja napora i praćenja napretka. Međutim ono je i dalje institucija na razini politike i trebat će političku potporu na najvišoj razini te potporu učinkovitih operativnih struktura kako bi se osigurao uspjeh. Razina političke potpore za novi pristup dovedena je u pitanje kada vladin prijedlog novog zakona za borbu protiv korupcije nije uspio proći prvo čitanje u Narodnoj skupštini u rujnu 2015. Nacrt zakona bio je oblikovan tako da podupire taj pristup snažnim institucionalnim temeljem: njime se predviđa uspostavljanje jedinstvenog nadležnog tijela za borbu protiv korupcije, zaduženog za kontrolu sukoba interesa i imovinskih kartica visokih dužnosnika te za istrage mogućih slučajeva korupcije i nezakonitog bogaćenja.³⁶ Osim toga, nacrt zakona obuhvaćao je reformu nadzora nad sukobima interesa i prijavom privatne imovine javnih dužnosnika.

Odbacivanje tog nacrt zakona u rujnu iznenadilo je vladu i dovelo do daljnjeg odgađanja njezine glavne inicijative za suzbijanje korupcije među visokim javnim dužnosnicima. Rasprava se uglavnom odnosila na pitanje uporabe anonimnih prijava, pri čemu treba razlikovati mogućnost primanja anonimnih prijava i potrebu za jasnom identifikacijom dokaza koji se upotrebljavaju na sudu. Iako se vlada obvezala progurati taj zakon u 2016., njezin prvotni neuspjeh potaknuo je sumnje u razinu konsenzusa u pogledu potrebe za rješavanjem korupcije na visokoj razini i za provođenjem nove strategije za borbu protiv korupcije. Ponovno podnošenje i donošenje tog zakona te kasnije osnivanje nove institucije bit će ključan test bugarske odlučnosti u 2016.

U okviru svoje strategije za borbu protiv korupcije bugarska je vlada pokrenula brojne druge inicijative usmjerene na korupciju u cijeloj javnoj upravi općenito. One uključuju reformu upravnih inspektorata, mjere za poboljšanje sustava javne nabave i pripremu sektorskih planova za borbu protiv korupcije koji sadržavaju preventivne mjere u brojnim posebnim sektorima koji se smatraju visokorizičnima za korupciju „niske razine”.³⁷ Nakon tih mjera morat će uslijediti druge, prije svega tamo gdje su potrebne izmjene zakonodavstva.³⁸

Konačno, Bugarska mora ostvariti rezultate u području uspješnih istraga i kaznenog progona u slučajevima korupcije na visokoj razini koji će dovesti do pravomoćnih presuda na sudu. Ured državnog odvjetništva koristio se pragmatičnim pristupom za povećanje kapaciteta s pomoću organizacijskih promjena i veće suradnje s drugim relevantnim službama. Posljednji korak u toj strategiji poduzet je u travnju, kada je osnovan pojačani međuagencijski odjel pridružen Uredu gradskog tužitelja u Sofiji koji se bavi istragom i kaznenim progonom korupcije na visokoj razini.³⁹ Postoje naznake da ta pojačana suradnja službi i specijalizirane strukture

³⁵ Nedostatak popratnih mjera politike i praćenja provedbe utvrđen je kao jedan od problema koji je utjecao na politiku borbe protiv korupcije u prošlosti.

³⁶ Nova bi institucija blisko surađivala s komisijom za oduzimanje imovine i državnim odvjetništvom, ali bi imala i neovisne upravne i istražne ovlasti. Osim toga, mogla bi osigurati sustavniji odgovor na optužbe za korupciju objedinjavanjem funkcija triju postojećih institucija – komisije za sukob interesa, centra za borbu protiv korupcije (BORKOR) i dijelova državnog ureda za reviziju zaduženih za provjeru privatnih imovinskih kartica.

³⁷ Takvi naponi poduzimaju se u Ministarstvu unutarnjih poslova, gdje se provode u kontekstu općenitije reforme tog ministarstva.

³⁸ Nacrti izmjena Zakona o javnoj upravi koji se odnose na inspektorate navodno su pripremljeni, ali još nisu podneseni Narodnoj skupštini za donošenje.

³⁹ Taj se odjel temelji na dvama prethodnim odjelima koji su osnovani 2013. i 2014. kako bi istraživali kaznena djela koja su počinili sudci te lokalnu korupciju.

počinje ostvarivati pozitivne rezultate. U brojnim su predmetima pokrenuti postupci pred sudom.⁴⁰ Više je slučajeva pod istragom. Međutim ocjena bugarskih napora u rješavanju slučajeva korupcije na visokoj razini ovisit će o pravomoćnim sudskim presudama koje će biti donesene i provedene. Zasad su rezultati ograničeni u pogledu pravomoćnih presuda u slučajevima korupcije na visokoj razini.⁴¹

2.3. Organizirani kriminal

Šesto mjerilo CVM-a odnosi se na borbu protiv organiziranog kriminala. Bugarska je 2012. osnovala specijalizirani sud i državno odvjetništvo za organizirani kriminal, koji sada počinju ostvarivati neke rezultate u pogledu predmeta koji završavaju pred sudom te broja presuda. Međutim predmete koji uključuju ozbiljan organizirani kriminal i dalje ometaju složene odredbe i formalni kazneni postupci.⁴² Indikacije ozbiljnog zastrašivanja svjedoka i dalje su prisutne i to otežava predmete. Bugarska tek mora ostvariti dobre rezultate koji pokazuju da se pravomoćne sudske presude donose i provode u slučajevima koji se odnose na ozbiljan organizirani kriminal. Ozbiljnost tog izazova nedavno je potvrđena nakon više ubojstava koja su očito povezana s organiziranim kriminalom. Velik broj naručenih ubojstava tijekom posljednjih godina i dalje je neriješen.⁴³

Bugarska je 2015. izmijenila svoj zakon o postupanju kako bi se riješili problemi utvrđeni u prethodnim izvješćima o CVM-u u pogledu bijega počinitelja kaznenih djela i opterećenosti specijaliziranog državnog odvjetništva manjim slučajevima koji nisu povezani s organiziranim kriminalom. Još je prerano za ocjenu učinka tih izmjena. Utvrđeni su novi problemi u pogledu bijega počinitelja kaznenih djela, koji su sada više organizacijskog karaktera te se radi na njihovu rješavanju.

Bugarska je 2012. izmijenila i zakon o oduzimanju imovine stečene kaznenim djelima. Budući da se predmeti obrađeni prema starom zakonu zaključuju i zamjenjuju novim predmetima, iskustvo s novim zakonom rezultiralo je utvrđivanjem niza problema zbog kojih je potrebna izmjena zakona. Komisija za oduzimanje imovine pripremila je detaljne prijedloge za rješavanje tih problema, koje bi Narodna skupština morala što prije razmotriti.

Specijalizirana istražna služba koja se bavi organiziranim kriminalom premještena je natrag u Ministarstvo unutarnjih poslova početkom 2015. nakon što se od 2013. nalazila u okviru Državne agencije za nacionalnu sigurnost (SANS). Ovaj put je premještanje bilo bolje organizirano nego 2013., no svejedno je uzrokovalo određene zastoje. Sada je važno da se upravi za organizirani kriminal pruže stabilnost i sredstva koja su joj potrebna za rad. Brojni pravni problemi utvrđeni su u zakonu u skladu s kojim je provedeno premještanje, osobito u vezi s pravnom definicijom nadležnosti uprave za organizirani kriminal, za koju se čini da nepotrebno ograničava njezino djelovanje.

⁴⁰ Uključujući slučajeve koji se odnose na dužnosnike na visokim položajima kao što su sudci i gradonačelnici.

⁴¹ Postoji tendencija da se istaknuti slučajevi koji uključuju početne optužnice za ozbiljne prijestupe kasnije ponište ili odgode na sudovima ili ih tužiteljstvo okonča, navodeći nedostatak dokaza ili postupovne probleme.

⁴² Radi se na utvrđivanju mogućih rješenja tih problema, koji bi mogli obuhvaćati zakonodavne izmjene. Vidi odjeljak 2.1.

⁴³ Nedavno ubojstvo poslovnog čovjeka potaknulo je oštro otvoreno pismo Konfederacije poslodavaca i industrijalaca u Bugarskoj: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Bugarska je u 2015. poduzela neke važne korake kako bi reformu ponovno stavila na dnevni red nakon razdoblja u kojem se činilo da politička nestabilnost ometa napredak. Dvije strategije za reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije predstavljaju detaljni plan djelovanja. No jasno je da će provođenje tih strategija u konkretan i opipljiv napredak biti veliki izazov u 2016. Pokrenuto je više inicijativa, a nekima je postignut i konkretan napredak. Bugarska je u prosincu izmijenila svoj ustav. Iako su se te izmjene znatno razlikovale od teksta koji je izvorno predložen, njihovo donošenje ipak predstavlja važan korak prema reformi Vrhovnog sudskog vijeća. Sada treba donijeti popratne mjere tako da cijeli niz promjena u strategiji za reformu pravosuđa postane dio zakona. Ostale inicijative nisu napredovale, osobito strategija borbe protiv korupcije kada je Narodna skupština odbacila nacrt zakona kojim se namjeravalo osnovati novo jedinstveno tijelo za borbu protiv korupcije. Vlada je najavila da namjerava ponovno podnijeti prijedlog u izmijenjenom obliku, no odbacivanje je pokazalo da nema političkog konsenzusa u vezi s postupkom reforme.

Spori napredak u rješavanju slučajeva korupcije na visokoj razini ili organiziranog kriminala te neodređena reakcija i popratne mjere u pogledu određenih kontroverza kao što je ona na Gradskom sudu u Sofiji iz 2014. nastavljaju umanjivati povjerenje javnosti u sposobnost bugarskih nadležnih tijela da provedu pravdu. Sustavni problem koji je utvrdio Europski sud za ljudska prava u pogledu obveze Bugarske da provede učinkovitu istragu prijestupa provlači se u nizu izvješća o CVM-u, a i dalje nedostaje odlučnosti u reakcijama bugarskih nadležnih tijela na te nedostatke. Mnoge preporuke iz izvješća o CVM-u za 2015. ostaju važeće.

U pogledu neovisnosti pravosuđa ohrabrujuće je vidjeti da bugarski sudci javno podupiru reformu pravosuđa. To je zdrav znak nove kulture većeg povjerenja koja se razvija među bugarskim sudcima. Neki konkretni elementi napretka postignuti su i u pogledu upravljanja pravosuđem. Međutim naponi bugarskih institucija još uvijek nisu dovoljno odlučni u ključnim područjima upravljanja pravosuđem.

Komisija sa zadovoljstvom iščekuje nastavak bliske suradnje s Bugarskom kako bi se osigurali ciljevi CVM-a te poziva Bugarsku da poduzme mjere u sljedećim područjima:

1. Neovisnost, odgovornost i integritet pravosuđa

Bugarska je donijela mjere za reformu Vrhovnog sudskog vijeća i jačanje pravosudnog inspektorata. Sada se te obveze trebaju provesti. Bit će važno i nastaviti u smjeru koraka poduzetih za povećanje vjerodostojnosti nasumične dodjele predmeta i imenovanja. Zato bi morala:

- provesti reformu Vrhovnog sudskog vijeća s pomoću potrebnih izmjena Zakona o pravosudnom sustavu;
- brzo omogućiti zakonske ovlasti i materijalna sredstva Pravosudnom inspektoratu (ISJC) za ispunjavanje njegove nove uloge u zaštiti integriteta i borbi protiv korupcije unutar sustava pravosuđa;
- uspostaviti kapacitet unutar Vrhovnog sudskog vijeća i Pravosudnog inspektorata za praćenje primjene i sigurnosti novog sustava za nasumičnu dodjelu predmeta na sudovima. Te institucije moraju biti transparentne u pogledu rezultata istraga i popratnih mjera za uklanjanje utvrđenih problema;

- ostvariti dobre rezultate u Vrhovnom sudskom vijeću u pogledu transparentnog i dosljednog donošenja odluka pri odlukama o imenovanju, primjenom jasnih standarda objektivnih kriterija i integriteta uz pravodobno donošenje takvih odluka;
- omogućiti uvjete za nepristranu istragu različitih optužbi za korupciju na visokoj razini na Gradskom sudu u Sofiji, osobito u pogledu mogućih posljedica za sustav, uključujući moguće usporedive prakse na drugim sudovima.

2. Reforma pravosudnog sustava

Ministarstvo pravosuđa pripremiло je opsežni paket izmjena Zakona o pravosudnom sustavu, o kojem se naširoko raspravljalo u pravosuđu tijekom 2015. u cilju provedbe vladine strategije za reformu pravosuđa. Dugoročna preporuka za modernizaciju bugarskih kaznenih zakona također ostaje relevantna. Bugarska bi morala:

- donijeti izmjene Zakona o pravosudnom sustavu u skladu s vladinom strategijom za reformu pravosuđa, uključujući reforme kojima se više odgovornosti daje pojedinačnim sudcima i tužiteljima te osigurati njihovu provedbu uz blisku suradnju s pravosudnim tijelima;
- pripremiti skup ciljno usmjerenih izmjena za rješavanje ključnih problema u kaznenim postupcima, osobito problema koji utječu na složene slučajeve koji uključuju korupciju ili organizirani kriminal;
- donijeti sveobuhvatnu reformu kaznene politike u skladu s idejama utvrđenima u strategiji za reformu pravosuđa.

3. Standardi u pravosuđu

Bugarska bi u 2016. trebala nastaviti s reformama u ključnim dijelovima svojega pravosuđa, uključujući odgovarajuće promjene u pravosudnoj mreži kako bi se poboljšala ukupna kvaliteta i učinkovitost, provedbu e-pravosuđa, jasne standarde za disciplinske postupke i kontinuiranu reformu državnog odvjetništva, ali i:

- donijeti reformu pravosudne mreže regionalnih sudova i predstaviti plan za općenitiju racionalizaciju sudova na svim razinama kako bi se poboljšala ukupna kvaliteta i učinkovitost, uključujući preraspodjelu sredstava gdje je to prikladno u kontekstu sveobuhvatne analize radnog opterećenja na sudovima;
- utvrditi jasan raspored provedbe e-pravosuđa i uspostaviti potrebni kapacitet za nadzor te usmjeravati njegovu provedbu;
- razviti praksu motiviranja disciplinskih odluka u skladu s jasnim i objektivnim standardima i načelima; provesti neovisnu ocjenu disciplinske prakse u okviru sadašnjeg sastava Vrhovnog sudskog vijeća od 2012.;
- pokrenuti neovisnu analizu državnog odvjetništva kako je utvrđeno u vladinoj strategiji za reformu pravosuđa uzimajući u obzir reformske mjere koje su već provedene.

4. Korupcija

Inicijative u ovom području trebale bi se usmjeriti na provedbu nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije donesene u proljeće 2015. Glavni prioritet trebao bi biti da Narodna skupština brzo ponovno razmotri vladine prijedloge za novi zakon za borbu protiv korupcije uzimajući u obzir sve posebne probleme, no osiguravajući da su glavni elementi u skladu s namjerama utvrđenim u strategiji borbe protiv korupcije, a trebalo bi i:

- donijeti novi zakon za borbu protiv korupcije u skladu sa strategijom za borbu protiv korupcije, uključujući uspostavu jedinstvenog nadležnog tijela s jakim neovisnim mandatom za suzbijanje korupcije na visokoj razini; osigurati brzo osnivanje nove institucije i pružiti joj potrebne resurse;
- donijeti izmjene zakona o javnoj upravi kako bi se povećale ovlasti i neovisnost unutarnjih inspektorata te utvrditi ujednačen skup minimalnih standarda za javni sektor u pogledu ocjene rizika i obveza izvješćivanja;
- osigurati zakonske ovlasti i organizacijske kapacitete agenciji za javnu nabavu za izvođenje dubinskih provjera utemeljenih na riziku u postupcima javne nabave;
- nastaviti poduzimanje napora u rješavanju korupcije na nižim razinama u Ministarstvu unutarnjih poslova; pokrenuti slične aktivnosti u drugim rizičnim sektorima u okviru javne uprave;
- pratiti napredak kaznenih predmeta koji obuhvaćaju optužbe za korupciju na visokoj razini, uključujući fazu koja prethodi sudskom postupku, fazu sudskog postupka te provedbu mjera za rješavanje utvrđenih problema.

5. Organizirani kriminal

Bugarska tek mora ostvariti dobre rezultate u osiguravanju pravomoćnih presuda na sudu u vezi s teškim slučajevima organiziranog kriminala. Bit će važno osigurati postojanje zakonskih i institucionalnih uvjeta kako bi se omogućila provedba zakona i učinkovit rad pravosuđa. Bugarska mora:

- pratiti napredak kaznenih predmeta koji obuhvaćaju teški organizirani kriminal, uključujući fazu koja prethodi sudskom postupku, fazu sudskog postupka te izvršenje kazni i provedbu mjera za rješavanje utvrđenih problema;
- brzo rješavati zakonske probleme utvrđene u pogledu nadležnosti i funkcioniranja uprave za organizirani kriminal u Ministarstvu unutarnjih poslova i toj upravi pružiti organizacijsku stabilnost koja joj je potrebna za rad;
- izmijeniti zakon o oduzimanju imovine stečene kaznenim djelima kako bi komisija za oduzimanje imovine učinkovito djelovala.