



V Bruseli 22. 10. 2019
COM(2019) 498 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

O pokroku Bulharska v rámci mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania

{SWD(2019) 392 final}

1. ÚVOD

Mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania (ďalej len „MSO“) bol zriadený v čase pristúpenia Bulharska k Európskej únii v roku 2007 ako prechodné opatrenie v snahe pomôcť Bulharsku v jeho neprestávajúcom úsilí o reformu súdnictva a zintenzívnenie boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti.¹ MSO predstavoval spoločný záväzok Bulharska a Únie odstrániť sériu pretrvávajúcich nedostatkov, ktoré boli odhalené v čase pristúpenia, pričom tento mechanizmus sa mal uplatňovať až dovtedy, kým Komisia nedospeje k záveru, že bol dostatočne splnený rad osobitných referenčných kritérií.

MSO funguje od 2007 a jeho cieľom je povzbudiť k reformnému procesu v týchto oblastiach a sledovať jeho priebeh. V januári 2017 Komisia vykonala komplexné hodnotenie pokroku, ktorý Bulharsko dosiahlo za desať rokov od zriadenia MSO.² Na základe tohto hodnotenia sa v správe vytýčilo jasné smerovanie k ukončeniu MSO, a to na základe 17 kľúčových odporúčaní. Vzhľadom na dosiahnutý pokrok sa Komisia domnievala, že opatrenia, ktoré by Bulharsko prijalo v nadväznosti na týchto 17 odporúčaní, by boli dostatočným predpokladom na ukončenie MSO, pokiaľ by medzičasom nedošlo k vývoju, ktorý by jednoznačne zvrátil dosahovaný pokrok. Mnohé z týchto odporúčaní sa týkali vytvorenia vnútorných záruk, ktoré by zabezpečili nezvratnosť výsledkov a preukázali, že sa bude pokračovať v prebiehajúcich projektoch a konsolidácii pokroku aj bez MSO.

Odvtedy vykonala Komisia dve hodnotenia pokroku pri vykonávaní konečných kľúčových odporúčaní. V správe z novembra 2017³ Komisia usúdila, že bol dosiahnutý výrazný pokrok. Hoci Komisia ešte nemohla v tom čase konštatovať, že boli uspokojivo splnené všetky referenčné kritériá, jasne dala najavo, že pri zachovaní politického kurzu a odhodlania napredovať v reformách by malo byť Bulharsko v blízkej budúcnosti schopné splniť zostávajúce odporúčania MSO. Rada tieto výrazné pozitívne kroky uvítala, pričom však poznamenala, že je potrebné urobiť ešte veľa práce.⁴

V novembri 2018⁵ Komisia uvítala, že sa pokročilo smerom k rýchlemu ukončeniu MSP a dospela k záveru, že prvé, druhé a šieste referenčné kritérium možno považovať za predbežne uzavreté. Pokiaľ ide o zostávajúce tri referenčné kritériá, ktoré sa týkali pokračujúcej reformy súdnictva a boja proti korupcii, vyžadovalo sa ďalšie úsilie, aby sa zabezpečilo úplné vykonanie odporúčaní z januára 2017. Rada vzala závery Komisie na vedomie a povzbudila Bulharsko k tomu, aby nadviazalo na tento pozitívny trend a aby rozhodným a nezvratným spôsobom upevnilo dosiahnutý pokrok⁶.

V tejto správe Komisia hodnotí pokrok, ktorý Bulharsko dosiahlo v rámci MSO od novembra 2018. Podobne ako v predchádzajúcich rokoch je toto hodnotenie výsledkom dôkladnej analýzy Komisie založenej na úzkej spolupráci s bulharskými orgánmi, ako aj na informáciách od občianskej spoločnosti a iných zainteresovaných strán a pozorovateľov. Zároveň sa v ňom

¹ Rozhodnutie Komisie 2006/929/ES z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Bulharsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanému zločinu [C(2006) 6570]; pozri tiež závery Rady ministrov zo 17. októbra 2006 (dokument Rady 13339/06).

² *Správa o pokroku Bulharska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania*, [COM(2017) 43].

³ *Správa o pokroku Bulharska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania*, [COM(2017) 750].

⁴ Závery Rady o mechanizme na zaistenie spolupráce a overovania, 12. december 2017 (15587/17).

⁵ *Správa o dosiahnutom pokroku Bulharska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania*, COM(2018) 850 final.

⁶ Závery Rady o mechanizme spolupráce a overovania, 11. decembra 2018 (15187/18).

prihliada na vývoj, ktorý od zriadenia MSO nastal v politikách a judikatúre EÚ v tých oblastiach, ktoré sú relevantné z hľadiska MSO.

2. VŠEOBECNÁ SITUÁCIA

Z predchádzajúcich správ vyplýva, že kontextuálne faktory, ktoré síce nespádajú do oblasti pôsobnosti MSO, ale ktoré sú zo širšieho hľadiska relevantné pre právny štát, môžu mať niekedy negatívny vplyv na pokrok reforiem. Medzi tieto faktory patrí celková politická nestabilita, nepredvídateľnosť legislatívneho procesu a mediálne prostredie, ktoré vzbudzuje vážne obavy. Obdobie od uverejnenia správy z novembra 2018 bolo v Bulharsku charakterizované relatívnou politickou stabilitou, i keď mimoriadnu polemiku vyvolali obvinenia vysokopostavených úradníkov a politikov z údajného nadobudnutia nehnuteľností za nižšiu cenu, ako bola ich trhovú hodnotu⁷.

V správe z novembra 2017 sa poukázalo aj na otázky týkajúce sa legislatívneho procesu, pričom sa ako príklad uviedlo prijatie zmien zákona o súdnom systéme z leta 2017, ktoré medzi zainteresovanými stranami vyvolalo obavy a viedlo k podaniam na bulharský ústavný súd.⁸ V tejto súvislosti sa zdôraznila potreba zachovať obozretnosť, pokiaľ ide o vplyv na nezávislosť súdnictva.

Základným predpokladom demokratickej debaty je nezávislosť a pluralita médií, ktoré by mali byť schopné fungovať bez neprimeraného tlaku v podobe hospodárskych alebo politických záujmov⁹. Hoci referenčné kritériá MSO¹⁰ sa na mediálne prostredie nevzťahujú, jeho nedostatky aj naďalej vplývajú na systém súdnictva. Za obhajovanie zásady nezávislosti súdnictva nesie významnú zodpovednosť Najvyššia súdna rada, a to pri plnom rešpektovaní slobody prejavu a nenahraditeľnej úlohy, ktorú média zohrávajú pri vyvodzovaní zodpovednosti voči orgánom a informovaní verejnosti. Dôraznejšia politika, ktorá bola prijatá minulý rok, by mala priniesť viac opatrení na riešenie problému zavádzajúcich informácií v médiách alebo výrokov politikov, ktoré majú vplyv na reputáciu a dôveryhodnosť systému súdnictva ako celku. Ide o prípady cielenej kritiky sudcov kvôli obsahu ich rozhodnutí, ktoré by mohli skompromitovať nezávislosť a nestrannosť súdneho konania¹¹.

Mechanizmy na podporu udržateľnosti právneho štátu

Ďalším dôležitým aspektom východiskového prostredia je rozvoj širšej infraštruktúry právneho štátu tak na úrovni EÚ, ako aj na vnútroštátnej úrovni. Jej rozvoj prináša nové nástroje, ktoré

⁷ Tieto odhalenia vyústili do rezignácie viacerých vysokopostavených úradníkov a politikov vrátane bývalého ministra spravodlivosti, riaditeľa agentúry na boj proti korupcii a predsedu poslaneckého klubu hlavnej vládnej strany.

⁸ Pozri oddiel 3.1 ďalej v texte.

⁹ Podľa zistení Reportérov bez hraníc dosiahli vyhrážky novinárom v súčasnosti také rozmery, že novinársku profesiu možno v Bulharsku považovať za rizikovú. V rebríčku slobody tlače, ktorý táto organizácia zostavuje, si Bulharsko v roku 2019 zachovalo svoje 111. miesto spomedzi 180 krajín sveta, čím si upevnilo pozíciu krajiny s najhoršími výsledkami v rámci Európskej únie. Situácia sa pritom od roku 2013 výrazne zhoršovala: <https://rsf.org/en/bulgaria>. Napríklad v septembri 2019 vyvolalo nečakané prepustenie komentátora spravodajstva v štátnom rozhlase obavy o nezávislosť tejto inštitúcie od vonkajších tlakov a vyústilo do pouličných protestov a výziev na parlamentné prešetrenie. Národné zhromaždenie sa 27. septembra rozhodlo zriaďovať *ad-hoc* komisiu na prešetrenie tohto prípadu.

¹⁰ Takéto otázky budú patriť do rozsahu pôsobnosti budúceho mechanizmu právneho štátu.

¹¹ Rozhodnutie odvolacieho súdu v Sofii o podmienenom prepustení v mimoriadne medializovanom prípade zo septembra 2019 viedlo k sérii komentárov a krokov proti predsedajúcim sudcom. To vyvolalo vlnu kritiky Združenia sudcov Bulharska v súvislosti s nedostatočne účinnou reakciou sudcov, ktorí sú členmi Najvyššej súdnej rady.

budú impulzom na upevnenie právneho štátu – vrátane otázok, ktoré pokrýva MSO. Na úrovni EÚ sa vnútroštátne súdne systémy už niekoľko rokov posudzujú v rámci porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície¹² a spolu s protikorupčnými rámcami sa preskúmajú aj v rámci európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík a štrukturálnych reforiem¹³. Ďalší rozvoj sa bude opierať o oznámenie Komisie z júla 2019¹⁴, v ktorom sú stanovené konkrétne opatrenia na posilnenie schopnosti Únie podporovať a presadzovať zásady právneho štátu, a to prostredníctvom presadzovania spoločnej kultúry právneho štátu, vytvorenia cyklu preskúmania právneho štátu, ktorého cieľom bude monitorovať vývoj v členských štátoch, ako aj prostredníctvom účinnej reakcie. Zárukou kontinuity v tomto ohľade sú politické usmernenia pre budúcu Komisiu, v ktorých bol predstavený zámer zaviesť komplexný mechanizmus právneho štátu s celoúniijnou pôsobnosťou, ktorého súčasťou bude aj predkladanie objektívnych správ o všetkých členských štátoch¹⁵. Nad rámec referenčných kritérií MSO sa účinná právna ochrana nezávislými súdmi vyžaduje na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ ako konkrétne vyjadrenie hodnoty právneho štátu, čo potvrdzuje aj nedávna judikatúra Súdneho dvora. Existencia týchto horizontálnych procesov monitorovania právneho štátu vrátane protikorupčných rámcov vo všetkých členských štátoch, a perspektíva ich ďalšieho vývoja, podčiarkujú osobitný charakter MSO ako monitorovacieho procesu, ktorý je obmedzený tak z hľadiska dotknutých členských štátov, ako aj z hľadiska otázok, ktoré pokrýva.

Rozvoj reformných mechanizmov na vnútroštátnej úrovni bol takisto ústredným prvkom odporúčaní z januára 2017. Tie poukázali na dôležitosť rozvoja mechanizmov, ktoré by zabezpečili internalizáciu monitorovania na vnútroštátnej úrovni, a teda jeho začlenenie do domácich procesov, do ktorých sú zapojené nielen orgány, ale aj občianska spoločnosť. V súlade s týmto prístupom sa v správe z novembra 2018 zdôraznilo, že Bulharsko musí aj naďalej dosahovať konkrétne výsledky tak v rámci MSO, ako aj v budúcnosti, a že ďalšie monitorovanie bulharskými orgánmi je dôležitou súčasťou tohto úsilia, a to aj po ukončení MSO. V správe sa predovšetkým zdôraznilo, že transparentné predkladanie správ a verejná kontrola zohrávajú dôležitú úlohu pri domácom monitorovaní, ktoré by malo byť zárukou pokračovania pokroku a reforiem.

Bulharsko už do praxe zaviedlo dôležité prvky takéhoto domáceho monitorovania, ako aj procesu konzultácií so zainteresovanými stranami, vrátane osobitných poradných rád pre oblasť reformy súdnictva a boja proti korupcii¹⁶. Okrem toho bulharská vláda nedávno rozhodla, že zriadi dodatočný, komplexnejší mechanizmus domáceho následného monitorovania v rámci Rady pre spoluprácu a koordináciu („rada pre následné monitorovanie“)¹⁷. Nová rada pre následné monitorovanie začne vykonávať svoju činnosť po ukončení MSO, pričom bude zasadať minimálne raz za tri mesiace¹⁸. Rada by mala dvoch predsedov, a to podpredsedu

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 *Posilnenie právneho štátu v Únii - Koncepcia pre prijatie opatrení*, COM(2019) 343 final. Pôjde o doplnenie rámca na podporu právneho štátu z roku 2014.

¹⁵ *Politické usmernenia pre budúcu Komisiu (2019 – 2024) – „Ambicióznejšia Únia: Môj plán pre Európu, s. 14-15,* pozri https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sk.pdf.

¹⁶ Pozri tretie a piate referenčné kritérium ďalej v texte.

¹⁷ Účasť inštitúcií mimo výkonnej moci bude dobrovoľná.

¹⁸ Nová štruktúra bola odsúhlasená vládou 18. septembra, pozri Rada ministrov, *dekrét č. 240 z 24. septembra 2019, ktorým sa zriaďuje národný mechanizmus na monitorovanie boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, reformy súdnictva a právneho štátu a Rada pre koordináciu a spoluprácu*.

vlády zodpovedného za reformu súdnictva a zástupcu Najvyššej súdnej rady¹⁹. Bude zodpovedať za dohľad nad prebiehajúcim procesom reforiem, pričom po každom zasadnutí bude vydávať verejnú správu a vláde a Najvyššej súdnej rade bude predkladať výročnú správu. Rada bude získavať informácie od širokého spektra príslušných inštitúcií a jej súčasťou bude aj občianska rada zložená zo zástupcov občianskej spoločnosti a profesijných združení v oblasti súdnictva²⁰.

Táto rada pre následné monitorovanie by mala monitorovať a koordinovať politiky v oblasti reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti. Ako taká by mala orgánom a zainteresovaným stranám poskytnúť dôležitý zastrešujúci rámec pre transparentné hodnotenie pokroku a zameranie sa na zostávajúce výzvy. Zároveň by mohla prispieť k tomu, aby bola voči príslušným orgánom vyvodzovaná zodpovednosť tam, kde je to potrebné a vhodné²¹. Bulharské orgány sa na úrovni predsedu vlády zaviazali k tomu, že udelia rade osobitnú úlohu, aby mohla byť účinným nástrojom na monitorovanie vykonávania reforiem a dosahovanie výsledkov v boji proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, ako aj pri koordinácii budúcich politík.

Komisia víta, že bulharské orgány sa zaviazali udržať tempo reforiem pri zabezpečení plnej transparentnosti a zapojenia občianskej spoločnosti aj po ukončení MSO. Rada pre následné monitorovanie by mala byť dôležitým partnerom, ktorý bude schopný prispieť do rozvíjajúceho sa dialógu o právnom štáte na úrovni EÚ a budúcim komplexnom mechanizme právneho štátu.

3. HODNOTENIE POKROKU PRI PLNENÍ REFERENČNÝCH KRITÉRIÍ MSO NA ZÁKLADE ODPORÚČANÍ UVEDENÝCH V SPRÁVE O MSO Z JANUÁRA 2017

3.1 Referenčné kritériá, ktoré boli v správe z novembra 2018 predbežne uzavreté (prvé, druhé a šieste)

Prvé referenčné kritérium: Nezávislosť súdov

***Odporúčanie č. 1:** Zabezpečiť transparentné voľby do budúcej Najvyššej súdnej rady a zároveň zaistiť verejné vypočutie v Národnom zhromaždení pred voľbou členov volených parlamentom, ako aj poskytnúť občianskej spoločnosti možnosť predkladať pripomienky týkajúce sa kandidátov.*

***Odporúčanie č. 2:** Preukázať konzistentné výsledky súvisiace s menovaniami do vysokých súdnych funkcií, ktoré sú založené na zásluhách a transparentnosti, a to vrátane nadchádzajúceho menovania nového predsedu Najvyššieho správneho súdu.*

***Odporúčanie č. 3:** Zlepšiť praktické fungovanie súdnej inšpekcie a následné opatrenia Najvyššej súdnej rady v nadväznosti na zistenia inšpekcie, najmä pokiaľ ide o otázky bezúhonnosti, zvážiť žiadosť o vonkajšiu pomoc, ako je napríklad služba Komisie na podporu štrukturálnych reforiem a/alebo Rada Európy.*

Druhé referenčné kritérium: Právny rámec

¹⁹ Minister spravodlivosti bude pôsobiť ako podpredseda a ministerstvo spravodlivosti bude zabezpečovať funkciu sekretariátu. V dekréte sa zároveň uvádza, že sekretariát prevezme na seba koordinačnú úlohu vždy, keď bude potrebné zaslať informácie Európskej komisii.

²⁰ Jej členovia sa budú zúčastňovať na zasadnutiach rady pre následné monitorovanie v úlohe pozorovateľov a rada môže vydávať stanoviská a predkladať návrhy.

²¹ V dekréte sa výslovne uvádza, že rada bude pracovať v plnom súlade so zásadou del'by moci a nezávislosti súdnictva.

Odporúčanie č. 4: *Prijat' zmeny trestného poriadku a trestného zákona s cieľom zlepšiť právny rámec na stíhanie korupcie na vysokých miestach a závažnej organizovanej trestnej činnosti.*

Šieste referenčné kritérium: Organizovaná trestná činnosť

Odporúčanie č. 16: *Vytvoriť mechanizmus pre verejné predkladanie správ o pokroku dosiahnutom v prípadoch organizovanej trestnej činnosti na vysokej úrovni vo verejnom sektore. Predkladanie správ zo strany generálnej prokuratúry o vyšetrovaní a obžalobe, a to pri rešpektovaní zásady prezumpcie neviny. Predkladanie správ zo strany Najvyššieho kasačného súdu a ministerstva spravodlivosti o odsúdeniach, ako aj o vykonávaní rozsudkov.*

Odporúčanie č. 17: *Prijat' potrebné zmeny zákona o konfiškácii majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti a zabezpečiť, aby komisia pre konfiškáciu nelegálneho majetku naďalej fungovala nezávisle a efektívne.*

Tento oddiel sa zameriava na tri referenčné kritériá, ktoré boli v novembri 2018 predbežne uzavreté. Týkajú sa reformy ústavného a legislatívneho rámca a boja proti organizovanej trestnej činnosti a ich cieľom je odstrániť nedostatky, ktoré boli pre Bulharsko príznačné v čase jeho pristúpenia k Európskej únii. Ich predbežné uzavretie znamenalo, že Komisia považovala vykonané štrukturálne a legislatívne zmeny za dostatočné nato, aby boli uspokojivo splnené požiadavky MSO, hoci monitorovanie ich vykonávania pokračovalo.

V predchádzajúcich správach sa uvádzal pokrok, ktorý Bulharsko od pristúpenia dosiahlo pri zmene svojho ústavného a legislatívneho rámca, a to v snahe posilniť záruky nezávislosti súdnictva, ako aj transparentnosť a účinnosť súdnych konaní. K nedávnym zlepšeniam patria zmeny ústavy z roku 2015, ktoré so sebou priniesli reformu Najvyššej súdnej rady a posilnenie súdnej inšpekcie. Tieto zmeny sú v praxi zavedené už niekoľko rokov a ich výsledkom sú transparentnejšie a zodpovednejšie procesy v oblasti menovania sudcov a v oblasti bezúhonnosti²². Z tohto dôvodu sa v správe z novembra 2018 dospelo k záveru, že tie dva referenčné kritériá, ktoré sa týkajú ústavného a právneho rámca, sa môžu predbežne uzavrieť. Menovanie sudcov a fungovanie súdnej inšpekcie boli označené za oblasti, v ktorých bude monitorovanie prebiehať i naďalej, a určité aspekty právneho prostredia tiež zostali otvorené na ďalšie posúdenie v rámci iných referenčných kritérií²³.

Od novembra 2018 pokračovala Najvyššia súdna rada v plnení svojich povinností týkajúcich sa menovania sudcov. V niektorých prípadoch došlo k omeškaniu, pretože Najvyššia súdna rada nebola schopná nájsť konsenzus, ako tomu bolo napríklad aj pri menovaní do kľúčových funkcií v rámci prokuratúry. Je naďalej mimoriadne dôležité, aby k takýmto menovaniam dochádzalo transparentným spôsobom a na základe zásluhovosti a aby sa kvalifikovaní potenciálni kandidáti mohli o funkciu uchádzať s istotou, že všetci budú posudzovaní výlučne na základe zásluh.

Dôležitým nadchádzajúcim menovaním je menovanie nového generálneho prokurátora, keďže funkčné obdobie súčasného generálneho prokurátora sa končí v januári 2020. Najvyššia súdna rada začala výberový proces v júni a očakáva sa, že 24. októbra 2019 predloží nomináciu

²² V roku 2017 bola nová súdna rada zvolená na základe nových transparentnejších postupov a súdna inšpekcia začala vykonávať svoje nové právomoci v oblasti posudzovania bezúhonnosti.

²³ Konkrétne išlo o tretie referenčné kritérium týkajúce sa pokračujúcej reformy súdnictva a štvrté referenčné kritérium týkajúce sa boja proti korupcii na vysokých miestach, kde majú legislatívne opatrenia naďalej svoj význam vzhľadom na potrebu nadviazať na kľúčové otázky, na ktoré poukázala Rada Európy, ako aj na nezávislú odbornú analýzu bulharskej prokuratúry.

nástupcu, ktorý bude musieť byť následne potvrdený prezidentom republiky²⁴. V júli 2019 bol jediný kandidát jednomyselne podporený členmi komory prokurátorov Najvyššej súdnej rady²⁵. Kandidát písomne predložil svoje priority na sedemročné funkčné obdobie. Súčasťou tohto procesu je aj vypočutie kandidáta pred jeho nomináciou, v rámci ktorého môžu zástupcovia občianskej spoločnosti a iné zainteresované strany klásť otázky a vyjadriť svoje obavy. V posledných týždňoch prebiehala v médiách rozsiahla diskusia s niektorými zo zainteresovaných strán, ktoré v súvislosti s procesom menovania, ako aj samotným kandidátom vyjadrili isté znepokojenie²⁶. Bude povinnosťou Najvyššej súdnej rady, aby zabezpečila transparentnosť tohto procesu a preukázala, že na vznesené obavy reagovala a zohľadnila ich vo svojom rozhodnutí.

Okrem reformy Najvyššej súdnej rady bolo ďalším z hlavných prvkov ústavných zmien z roku 2015 aj posilnenie úlohy súdnej inšpekcie v oblasti posudzovania bezúhonnosti sudcov. V nadväznosti na odporúčanie uvedené v správe z januára 2017 požiadali bulharské orgány o pomoc službu Komisie na podporu štrukturálnych reforiem. Projekt sa oficiálne začal v júli 2019 za účasti Rady Európy a medzinárodných expertov. Zámerom tohto projektu je posúdiť pracovné metódy súdnej inšpekcie a pomôcť jej poučiť sa z najlepších postupov v iných členských štátoch. Jeho ukončenie sa očakáva na jar 2020.

Širší legislatívny rámec prešiel v priebehu rokov viacerými reformami. V posledných správach o MSO sa poukazuje najmä na pozitívny účinok zmien zákona o súdnom systéme z roku 2016 a trestného poriadku z roku 2017. V správe z novembra 2018 sa uvádza, že niektoré kľúčové aspekty legislatívneho rámca sa ešte stále posudzujú. Ide najmä o otázky účinného trestného vyšetřovania, a to vrátane vyšetřovania generálneho prokurátora počas výkonu jeho funkcie. Tieto otázky úzko súvisia s opatreniami, ktorými sa nadviazalo na odporúčania týkajúce sa tretieho a štvrtého referenčného kritéria (pozri ďalej v texte)²⁷.

Nezávisle od uvedeného Ústavný súd vo februári 2019 rozhodol, že ustanovenia, ktoré boli v roku 2017 vložené do článku 230 zákona o súdnom systéme zabezpečujúce automatické pozastavenie výkonu funkcie sudcu v prípade, že sa proti nemu začne trestné vyšetřovanie, sú nezlučiteľné s bulharskou ústavou²⁸. Vláda 20. septembra 2019 predložila pozmeňujúce návrhy, ktorých cieľom bolo tieto ustanovenia zrušiť a uviesť tak zákon do súladu s ústavou, pričom sa zaviazala k ich rýchlemu prijatiu v Národnom zhromaždení²⁹.

V správe z roku 2018 bolo predbežne uzavreté aj šieste referenčné kritérium, ktoré sa týkalo boja proti organizovanej trestnej činnosti, čo bolo reakciou na pozitívny vývoj inštitucionálneho

²⁴ Prezident môže kandidáta zamietnuť iba raz, nominanta však nemôže zablokovať, ak ho Najvyššia súdna rada navrhne druhýkrát.

²⁵ Podľa bulharského práva mohli byť kandidáti navrhnutí na podnet členov komory prokurátorov súdnej rady alebo na podnet ministra spravodlivosti. Minister spravodlivosti už naznačil, že nemá v úmysle navrhnuť žiadneho kandidáta.

²⁶ V tejto súvislosti usporiadali organizácie občianskej spoločnosti aj pouličné protesty.

²⁷ Oddiely 3.2 a 3.3.

²⁸ Vznikli obavy, že ustanovenia zabezpečujúce automatické pozastavenie výkonu funkcie sudcu v dôsledku samotného začatia trestného vyšetřovania by mohli ohroziť nezávislosť súdnictva. Súd rozhodol, že Najvyššia súdna rada musí byť schopná posúdiť, do akej miery je opatrenie, ktorým sa pozastavuje výkon funkcie, v konkrétnom prípade nevyhnutné a primerané.

²⁹ Ďalšou dôležitou zmenou, ktorá bola v roku 2017 prijatá, sa uložila sudcom, prokurátorom a vyšetřujúcim sudcom povinnosť deklarovať svoje členstvo v profesijnom združení pred Najvyššou súdnou radou, čo vyvolalo obavy o slobodu združovania sudcov v bulharských podmienkach. Súčasťou pozmeňujúcich návrhov, ktoré boli predložené 20. septembra, je aj zrušenie tejto požiadavky.

prostredia a výsledky, ktoré boli napriek náročným podmienkam v priebehu rokov dosiahnuté. Vývoj od novembra 2018 nevyvolal žiadne nové zásadné otázky.

Analýza pokroku za posledný rok potvrdila závery z novembra 2018, ktoré viedli k predbežnému uzavretiu týchto referenčných kritérií. Hoci pretrvávajú niektoré podstatné problémy, ktorým budú musieť bulharské orgány ďalej venovať svoju pozornosť, možno konštatovať, že na odporúčania z januára 2017 sa reagovalo uspokojivo.

3.2 Tretie referenčné kritérium: pokračovanie reformy súdnictva

Odporúčanie č. 5: Na účely verejnej konzultácie uverejniť správu, v ktorej sa podrobne opisuje pokrok dosiahnutý vo vykonávaní národnej stratégie reformy súdnictva a určujú sa zostávajúce opatrenia, ktoré sa majú prijať. Vytvoriť mechanizmus pre nepretržité verejné predkladanie správ o pokroku počas zostávajúceho obdobia vykonávania stratégie.

Odporúčanie č. 6: Na základe nových noriem pracovného zaťaženia riešiť situáciu pracovného zaťaženia na najvyťaženejších súdoch a schváliť plán reformy súdnej mapy súbežne s rozvojom elektronickej justície.

Odporúčanie č. 7: Vypracovať plán vykonávania odporúčaní uvedených v správe služby Komisie na podporu štrukturálnych reforiem, ktoré sa týkajú reformy prokuratúry a jej vzťahov s ostatnými inštitúciami, vrátane mechanizmu predkladania správ o pokroku širšej verejnosti.

Odporúčanie č. 8: Vypracovať plán vykonávania odporúčaní štúdie o rozsudkoch Európskeho súdu pre ľudské práva, a to vrátane mechanizmu na predkladanie správ o pokroku širšej verejnosti.

V správe z novembra 2018 sa poukázalo na to, že pri štyroch odporúčaní, ktoré sa týkajú pokračovania reformy súdnictva, bol dosiahnutý výrazný pokrok. Podstatný vývoj v tejto oblasti však ešte nebol ukončený, resp. bolo potrebné pokračovať v jeho monitorovaní, aby bolo možné takýto pokrok potvrdiť.

V roku 2017 zaviedla vláda pravidelný cyklus monitorovania a predkladania správ o pokroku pri vykonávaní stratégie reformy súdnictva. Dôležitú úlohu v tomto ohľade zohráva poradná rada pre pokračovanie reformy súdnictva, ktorá bola zriadená v roku 2016 pod záštitou ministerstva spravodlivosti. Tieto procesy vytvárajú rámec pre spoluprácu so zainteresovanými stranami pri prerokovávaných legislatívnych súboroch a mohli by sa využiť aj pri príprave budúcich aktualizácií stratégie reformy súdnictva. Pri monitorovaní pokroku po ukončení MSO by mala kľúčovú úlohu zohrávať aj budúca rada pre následné monitorovanie.³⁰

Jenou z dôležitých výziev, ktorá si v nasledujúcich rokoch bude vyžadovať nepretržité úsilie, je snaha o zlepšenie účinnosti a dostupnosti súdnictva prostredníctvom zavedenia elektronickej justície a vyváženého riadenia pracovného zaťaženia na súdoch. Hoci realizácia komplexnej reformy sa v priebehu rokov viackrát oneskorila, Najvyššia súdna rada podnikla od roku 2017 dôležité kroky, aby prostredníctvom celého radu opatrení dokázala reagovať na tieto výzvy. V tejto oblasti sa vynakladá ďalšie úsilie.

Ďalšou dôležitou úlohou, ktorá si vyžaduje neustálu pozornosť, je fungovanie celkového systému vyšetrovania a trestného stíhania prípadov korupcie na vysokých miestach. V priebehu rokov sa tu dosiahol významný pokrok. Na úsilie vynakladané v tejto oblasti mala v poslednom

³⁰ Pozri oddiel 2 predtým v texte.

časе vplyv nezávislá analýza fungovania prokuratúry vykonaná v roku 2016³¹, ako aj analýza judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorej ťažiskom boli otázky, ktoré tento súd označil v roku 2016 za systematický problém neúčinného vyšetrovania trestných činov v Bulharsku. To vyústilo do série dôležitých krokov, ktoré boli stanovené v predchádzajúcich správach o MSO. Medzi kľúčové body, ktoré sú stále predmetom posudzovania, patrí postup začatia vyšetrovania trestných činov vrátane úlohy predbežného vyšetrovania³² a prípadná potreba súdneho preskúmania rozhodnutia prokurátora nezačať vyšetrovanie.

Mimoriadne citlivou otázkou je zavedenie postupov na zabezpečenie nezávislosti všetkých fáz vyšetrovania v prípadoch údajného spáchania trestného činu generálnym prokurátorom počas výkonu funkcie³³. V júni predložil minister spravodlivosti pozmeňujúce návrhy k trestnému poriadku a zákonu o súdnom systéme, ktoré sa stali východiskom pre verejnú diskusiu so zainteresovanými stranami o možnom vládnom návrhu, ktorým sa zavádza mechanizmus na začatie trestného konania proti úradujúcemu generálnemu prokurátorovi, ako aj proti predsedom Najvyššieho kasačného súdu a Najvyššieho správneho súdu³⁴.

Tieto pozmeňujúce návrhy pritiahli veľkú pozornosť verejnosti vrátane občianskej spoločnosti a zainteresovaných strán z oblasti súdnictva, čo vyvolalo viaceré obavy ale zároveň poukázalo na to, že o takýchto citlivých záležitostiach je dôležité viesť otvorené a transparentné konzultácie. Z diskusie vyplynuli pochybnosti o tom, či je v navrhovaných zmenách dostatočne jasne zadané, akým spôsobom by bola zaručená nezávislosť vyšetrovania úradujúceho generálneho prokurátora³⁵. Navyše plánované zahrnutie predsedov Najvyššieho kasačného súdu a Najvyššieho správneho súdu do rozsahu pôsobnosti navrhovaného mechanizmu vyvolalo ďalšie obavy, že by mohlo dôjsť k ohrozeniu nezávislosti súdnictva³⁶, a to najmä vzhľadom na

³¹ Pri vykonávaní analýzy poskytla pomoc služba Komisie na podporu štrukturálnych reforiem a zapojení do nej boli vyšší prokurátori z Nemecka, Francúzska, Holandska a Španielska. Odporúčania vyplývajúce z tejto štúdie sa stali základom pre vypracovanie plánu, ktorý bulharské orgány predložili v roku 2017.

³² Predbežné vyšetrovanie predchádza formálnemu predsúdному konaniu a jeho cieľom je posúdiť existenciu dostatočných dôkazov na začatie formálneho trestného vyšetrovania.

³³ Rada Európy neustále monitoruje následné opatrenia, ktoré boli prijaté v nadväznosti na tieto otázky, z ktorých mnohé boli zohľadnené aj v nezávislej analýze fungovania prokuratúry uvedenej vyššie. V marci 2019 vyzvala Rada Európy príslušné orgány k tomu, aby do 1. októbra 2019 predložili informácie o konkrétnych návrhoch opatrení v uvedených troch oblastiach, ktoré sú z hľadiska presadzovania zásad právneho štátu mimoriadne dôležité, a v tejto súvislosti ich povzbudila, aby užšie spolupracovali so sekretariátom a využili odborné znalosti, ktoré sú dostupné prostredníctvom Rady Európy, a zároveň poverila svoj sekretariát, aby vypracoval návrh predbežného uznesenia, ktoré bude v decembri 2019 predmetom preskúmania v prípade, že nebude dosiahnutý žiadny hmatateľný pokrok. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

³⁴ Pozmeňujúce návrhy boli predložené na zasadnutí pracovnej skupiny zriadenej na ministerstve spravodlivosti, pričom toto zasadnutie bolo mimoriadne naživo vysielané cez internet a znenie týchto návrhov bolo následne zverejnené.

³⁵ Na základe navrhovaného postupu by sa od Najvyššej súdnej rady vyžadovalo, aby na začatie trestného vyšetrovania proti vysoko postaveným sudcom udelila súhlas podobným spôsobom, ako je to v prípade Národného zhromaždenia, ktorého súhlas sa vyžaduje na začatie trestného konania proti členovi parlamentu. Toto rozhodnutie by prijímalo plénum rady na návrh troch členov príslušnej komory rady (rada prokurátorov v prípade generálneho prokurátora) alebo na návrh ministra spravodlivosti. Rozhodnutie by malo za následok automatické pozastavenie výkonu funkcie, pričom vyšetrovanie by vykonávali prokurátori špecializovanej prokuratúry pre organizovanú trestnú činnosť, resp. mestskej prokuratúry v Sofii v závislosti od povahy údajného trestného činu.

³⁶ Obavy týkajúce sa nezávislosti súdnictva súviseli predovšetkým s primeranosťou plánovaného pozastavenia výkonu funkcie, ktoré by automaticky vyplývalo z rozhodnutia o začatí vyšetrovania trestného činu. Okrem toho bol vyjadrený názor, že v prípade predsedov súdov by sa nevyžadoval žiaden osobitný postup, keďže prokuratúra môže viesť nezávislé vyšetrovanie už na základe súčasného právneho rámca.

skutočnosť, že na prokurátorov a sudcov sa kladú odlišné požiadavky, pokiaľ ide o ich nezávislosť³⁷.

To, že bulharské orgány iniciovali verejnú diskusiu o tejto citlivej téme na základe konkrétnych návrhov, možno síce označiť za pozitívny krok, avšak pre zachovanie dôvery verejnosti bude rozhodujúce, aby sa na vyjadrené obavy primerane reagovalo. Komisia sa domnieva, že v takýchto prípadoch je veľkým prínosom využitie odborných znalostí Rady Európy a iných nezávislých subjektov. V snahe zabezpečiť, aby zmena vo svojom konečnom, prijatom znení obsahovala primerané záruky nezávislosti súdnictva, požiadali bulharské orgány o stanovisko Európsku komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)³⁸. Žiadosť zaslal Benátskej komisii minister spravodlivosti 24. septembra 2019 a Bulharsko sa pri kontaktoch s Európskou komisiu na úrovni predsedu vlády zaviazalo k tomu, že splní odporúčania Benátskej komisie, pričom dodrží zásady bulharského ústavného poriadku. Komisia víta pripravenosť bulharských orgánov využiť externú expertízu, ktorá by im pomohla nájsť primerané a vyvážené riešenie, ktoré zaistí, že v budúcom konaní bude zaručená nezávislosť súdnictva.

Hoci sa predložené návrhy týkajú najmä otázky účinného vyšetrovania vysokopostavených sudcov, širší systematický problém účinnosti vyšetrovania si tiež vyžaduje dôkladné posúdenie zo strany bulharských orgánov, a to pri náležitom zohľadnení potreby rozsiahlych konzultácií so zainteresovanými stranami a expertmi. Bulharská vláda sa zaviazala, že bude naďalej spolupracovať s Radou Európy, aby našla na tieto otázky funkčné riešenia, ktoré musia byť v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva³⁹.

Na základe analýzy tretieho referenčného kritéria možno konštatovať, že Bulharsko prijalo dôležité kroky na vykonanie odporúčaní č. 5, 6, 7 a 8 a že tieto odporúčania boli uspokojivo splnené. Bulharská vláda zároveň zaviedla súbor následných opatrení a Komisia víta záväzky, ktoré bulharská vláda v tejto súvislosti prijala. V tejto súvislosti je potrebné vyčleniť dostatočný čas na to, aby sa o týchto následných opatreniach mohli viesť rozsiahle konzultácie so zainteresovanými stranami a expertmi vrátane príslušných orgánov Rady Európy. Tieto otázky by mali byť tiež predmetom posúdenia zo strany rady pre následné monitorovanie a východiskom pre budúci dialóg s Komisiou v rámci komplexného mechanizmu právneho štátu.

3.3 Štvrté referenčné kritérium: Korupcia na vysokých miestach

Odporúčanie č. 9: *Prijať nový právny rámec v oblasti boja proti korupcii v súlade so zámermi uvedenými v stratégii boja proti korupcii a zabezpečiť jeho vykonávanie. Zriadiť účinný protikorupčný orgán.*

Odporúčanie č. 10: *Prijať a vykonávať reformu zákona o verejnej správe na účely posilnenia vnútorných inšpektorátov vo verejnej správe.*

Odporúčanie č. 11: *Vychádzať z analýzy minulých prípadov a v rámci všetkých príslušných inštitúcií vypracovať plán riešenia nedostatkov v oblasti vyšetrovania a stíhania prípadov*

³⁷ Na tento aspekt sa poukazuje aj v stanovisku Benátskej komisie z októbra 2017 o bulharskom zákone o súdnom systéme (stanovisko č. 855/2016, s. 10).

³⁸ Európsku komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) je poradným orgánom Rady Európy, ktorý jej členským štátom poskytuje poradenstvo v ústavnoprávnych otázkach a v otázkach európskych noriem v oblasti demokracie, ľudských práv a právneho štátu.

³⁹ Diskusia za okrúhlym stolom za účasti zástupcov orgánov, súdnych inštitúcií a expertov Rady Európy sa uskutočnila v júni 2019.

korupcie na vysokých miestach vrátane mechanizmu predkladania správ o pokroku širšej verejnosti.

Odporúčanie č. 12: Vytvoriť mechanizmus pre verejné predkladanie správ o pokroku dosiahnutom v prípadoch korupcie na vysokej úrovni vo verejnom sektore. Predkladanie správ zo strany generálnej prokuratúry o vyšetrovaní a obžalobe, a to pri rešpektovaní zásady prezumpcie nevinu. Predkladanie správ zo strany Najvyššieho kasačného súdu a ministerstva spravodlivosti o odsúdeniach, ako aj o vykonávaní rozsudkov.

V správe z novembra 2018 sa poukázalo na to, že pri štyroch odporúčaniach, ktoré sa týkajú boja proti korupcii na vysokých miestach, dosiahlo Bulharsko výrazný pokrok. Zároveň sa v nej uviedlo, že pokiaľ ide o právoplatné odsúdenia v prípadoch korupcie na vysokých miestach, je ešte potrebné dosiahnuť solídne výsledky a že v záujme upevnenia dosiahnutého pokroku je potrebné pokračovať v monitorovaní nového protikorupčného inštitucionálneho rámca.

Vplyv komplexných reforiem všeobecného protikorupčného inštitucionálneho rámca, ktoré sa uskutočnili za posledné dva roky, sa začína prejavovať. Týka sa to predovšetkým protikorupčného zákona z januára 2018, ktorým sa zriaďuje nová agentúra na boj proti korupcii, zmien zákona o verejnej správe z roku 2017, ktoré objasňujú právny rámec upravujúci činnosť vnútorných inšpektorátov, a zmien trestného poriadku z roku 2017, ktorými sa špecializovanej prokuratúre a súdu pre organizovanú trestnú činnosť udeľujú v súvislosti s korupciou na vysokých miestach dodatočné právomoci.

Podľa vyjadrenia bulharských orgánov prispeli tieto reformy k zlepšeniu celkových podmienok z hľadiska predchádzania korupcii, jej odhaľovania, vyšetrovania a trestného stíhania. Napríklad nová agentúra na boj proti korupcii preskúmala vyhlásenia o záujmoch tisícov úradníkov a určila pritom, v ktorých prípadoch je potrebné prijať následné opatrenia.⁴⁰ Bude si to prirodzene vyžadovať istý čas, kým sa reformy prejavujú v jednotlivých fázach vyšetrovania, trestného stíhania a prípadného odsúdenia, na tento aspekt sa však bude musieť v budúcnosti klásť hlavný dôraz, aby sa zabezpečilo dosahovanie solídnych konkrétnych výsledkov.⁴¹ Nedávne medializované obvinenia vysokopostavených úradníkov a politikov ešte viac poukázali na problémy, ktorým Bulharsko v tejto oblasti čelí.

Osobitný problém, ktorému čelia inštitúcie ako je nová agentúra na boj proti korupcii a prokuratúra, spočíva v Bulharsku v tom, že tieto protikorupčné inštitúcie si musia získať dôveru verejnosti a postupne si vybudovať reputáciu inštitúcií, ktoré pracujú nezávisle a profesionálne. Občania by mali mať v prvom rade plnú dôveru v to, že takéto inštitúcie konajú nestranne, pri plnom rešpektovaní procesných a základných práv vrátane zásady prezumpcie nevinu⁴². Jedným z kľúčových prvkov budovania dôvery je aj proces menovania do vedúcich funkcií týchto inštitúcií.

Agentúra na boj proti korupcii v súčasnosti naďalej funguje bez trvalého riaditeľa. Ako sa zdôraznilo v správe z novembra 2018, proces voľby vedenia agentúry na boj proti korupcii bol sporný, pretože na zvolenie stačila jednoduchá väčšina v Národnom zhromaždení, čo vyvolalo

⁴⁰ V správe z roku 2018 sa uvádza, že preverovanie súkromného majetku a vyhlásení o záujmoch sa vykonalo pri viac ako 9 000 osobách. Pri viac ako 700 vyhláseniach došlo k oprave alebo k prijatiu osobitných následných opatrení.

⁴¹ Korupcia naďalej vyvoláva v Bulharsku vážne obavy, na čo poukazujú aj rôzne prieskumy a štúdie nezávislých pozorovateľov.

⁴² To si okrem dodržiavania právnych predpisov v praxi vyžaduje aj pozornú komunikáciu zo strany týchto inštitúcií, ktorá u širokej verejnosti zanechá dojem neutrality a profesionalizmu.

obavy z možného spolitizovania vedenia agentúry. Pripravované vymenovanie nového riaditeľa agentúry na boj proti korupcii bude dôležitou skúškou, v ktorej musí Národné zhromaždenie preukázať, že je schopné tento proces zorganizovať otvoreným spôsobom a na základe zásluhovosti, aby sa tak rozptýlili obavy a obnovila dôvera v túto kľúčovú inštitúciu.

K ďalším dvom kľúčovým oblastiam, ktoré prispievajú k budovaniu dôvery, patrí využitie relevantnej externej expertízy na posilnenie protikorupčného rámca, ako aj angažovanosť a dialóg so zainteresovanými stranami pri vykonávaní stratégie boja proti korupcii. Obe z nich budú mať zásadný vplyv na udržanie presvedčivej dynamiky pokroku. Bulharská vláda sa pri kontaktoch s Komisiou zaviazala k tomu, že bude v tejto oblasti vynakladať ďalšie úsilie, pričom sa bude opierať aj o spoluprácu so Skupinou štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO)⁴³. Rada pre následné monitorovanie by mala tiež významným spôsobom prispievať k tomu, aby verejnosť naďalej venovala pozornosť týmto dôležitým výzvam aj po ukončení MSO⁴⁴.

Na základe analýzy štvrtého referenčného kritéria možno konštatovať, že sa začalo s konsolidáciou právneho a inštitucionálneho rámca v súlade s odporúčaniami č. 9, 10, 11 a 12 a že tieto odporúčania boli uspokojivo splnené. Bulharsko bude potrebovať istý čas na to, aby mohlo v tejto oblasti dosiahnuť solidne výsledky, a to najmä pod novým vedením agentúry na boj proti korupcii. Komisia víta, že sa bulharská vláda zaviazala pokračovať v tomto úsilí aj na základe využitia medzinárodných skúseností a zabezpečiť pritom transparentnosť a zodpovednosť. Tieto otázky by mali byť tiež predmetom posúdenia zo strany rady pre následné monitorovanie a východiskom pre budúci dialóg s Komisiou v rámci komplexného mechanizmu právneho štátu.

3.4 Piate referenčné kritérium: Korupcia vo všeobecnosti vrátane miestnej úrovne a hraníc

Odporúčanie č. 13: *Vykonať externé preskúmanie kontrol ex ante postupov verejného obstarávania a ich následných opatrení vrátane kontrol ex post, ako aj zistených prípadov konfliktov záujmov alebo korupcie a nápravných opatrení prijatých na riešenie zistených nedostatkov.*

Odporúčanie č. 14: *Zaviesť opatrenia založené na posúdení rizika s cieľom riešiť malú korupciu vo vysoko rizikových sektoroch verejnej správy a inšpirovať sa pri tom opatreniami prijatými v tejto oblasti na ministerstve vnútra. Pokračovať v úsilí na ministerstve vnútra.*

Odporúčanie č. 15: *Vytvoriť mechanizmus pre verejné predkladanie správ o vykonávaní národnej stratégie boja proti korupcii, ktorý by pokryl zostávajúce obdobie vykonávania stratégie.*

V správe z novembra 2018 sa uznal výrazný pokrok, ktorý Bulharsko dosiahlo pri plnení troch odporúčaní v rámci piateho referenčného kritéria, no zároveň sa v nej poukázalo aj na to, že bulharské orgány budú musieť v dlhodobom horizonte prijať ďalšie následné opatrenia, aby

⁴³ Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO), t. j. poradný orgán monitorujúci vykonávanie protikorupčných politík v členských štátoch Rady Európy, v súčasnosti analyzuje aspekty bulharského protikorupčného rámca v rámci štvrtého kola hodnotenia a predpokladá, že v blízkej budúcnosti začne aj s realizáciou činností v rámci piateho kola hodnotenia. Okrem toho môže Bulharsko využiť pomoc aj v rámci programu Komisie na podporu štrukturálnych reforiem.

⁴⁴ Pokiaľ ide o radu pre následné monitorovanie, pozri oddiel 2.

bolo možné v tejto oblasti preukázať konkrétne výsledky. Bulharsko za posledný rok potvrdilo dosiahnutý pokrok a pokračovalo vo svojom úsilí.

Verejné obstarávanie je vysokorizikovou oblasťou z hľadiska konfliktu záujmov a korupcie. Bulharsko s pomocou Medzinárodnej banky pre obnovu a rozvoj (Svetová banka) vykonalo komplexnú revíziu svojho systému verejného obstarávania. Tento projekt bol ukončený začiatkom jari 2019 a jeho výsledkom bola séria odporúčaní, ktoré sa okrem iného týkali aj oblasti predchádzania korupcii, konfliktu záujmov a podvodom. Podľa vyjadrenia príslušných orgánov boli v nadväznosti na tieto odporúčania už prijaté niektoré prvotné opatrenia, pričom celková revízia bude východiskom pre vypracovanie budúcej komplexnej stratégie verejného obstarávania. Širšiu oblasť verejného obstarávania upravujú právne predpisy EÚ a bude dôležité úspešne dokončiť prebiehajúce činnosti a využiť pritom ďalšie odborné znalosti, ak sa bude v konkrétnych oblastiach vyžadovať⁴⁵.

Bulharsko zároveň pokračovalo vo vykonávaní osobitných sektorových akčných plánov, ktorých cieľom je predchádzať korupcii v štátnej správe. Nová séria sektorových plánov bola prijatá začiatkom roka 2019 v rámci ročného cyklu, ktorého monitorovanie zabezpečuje národná rada pre politiku v oblasti boja proti korupcii. Tejto rade predsedá národný protikorupčný koordinátor, ktorý je zároveň vysokopostaveným členom vlády⁴⁶. Táto činnosť musí stáť v centre pozornosti všetkých vládnych ministerstiev a úradov. K zviditeľneniu tohto úsilia a jeho podpore by mohla výrazným spôsobom prispieť rada pre následné monitorovanie. Táto nová rada bude v súčinnosti s národnou radou pre politiku v oblasti boja proti korupcii pracovať na aktualizácii súčasnej stratégie boja proti korupcii z roku 2015, v ktorej zohľadní súčasný vývoj a výzvy. V tejto súvislosti bude dôležité, aby boli do procesu hodnotenia súčasnej stratégie, ako aj do stanovovania nových priorít pre budúcnosť v značnej miere zapojené aj zainteresované strany a občianska spoločnosť⁴⁷.

Na základe analýzy piateho referenčného kritéria sa potvrdil pokrok, ktorý sa v správe z novembra 2018 uvádza v súvislosti s odporúčaniami č. 13, 14 a 15 a možno konštatovať, že tieto odporúčania boli uspokojivo splnené. Mnohým z týchto otázok je naďalej potrebné venovať pozornosť, pričom analýza výziev a zavedenie koherentného procesu, ktorý umožňuje na tieto výzvy priebežne reagovať, sú dobrým základom do budúcnosti. Oblasť ako je verejné obstarávanie sa sledujú aj v rámci bežného procesu presadzovania práva EÚ. Tieto otázky budú tiež predmetom posúdenia rady pre následné monitorovanie a východiskom pre budúci dialóg s Komisiou v rámci komplexného mechanizmu právneho štátu.

4. ZÁVER

V rozhodnutí, ktorým sa zriaďuje MSO, poukázala Komisia na značné úsilie, ktoré Bulharsko vynaložilo v snahe ukončiť prípravy na svoje členstvo, no zároveň identifikovala pretrvávajúce problematické oblasti, v ktorých bolo potrebné urobiť ďalší pokrok, aby sa zabezpečilo, že súdny systém a orgány presadzovania práva budú schopné implementovať a uplatňovať

⁴⁵ Môže ísť napríklad o pomoc pri riadnom vykonávaní právnych predpisov EÚ v oblasti verejného obstarávania.

⁴⁶ V súčasnosti plní funkciu národnej protikorupčnej koordinátorky podpredsedníčka vlády pre reformu súdnictva a ministerka zahraničných vecí.

⁴⁷ Tak národná rada pre politiku v oblasti boja proti korupcii, ako aj nová rada pre následné monitorovanie obsahujú prvok zapojenia občianskej spoločnosti a mohli by teda pôsobiť ako sprostredkovatelia širšej spolupráce s občianskou spoločnosťou.

opatrenia, ktoré boli prijaté na účely vytvorenia vnútorného trhu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti⁴⁸. K týmto problematickým oblastiam patrila aj otázka zodpovednosti a efektívnosti týchto orgánov.

To spustilo proces MSO, ktorý v roku 2017 vyústil do sedemnástich kľúčových odporúčaní Komisie. Na vykonávaní týchto odporúčaní Bulharsko konzistentne pracovalo, na čo sa poukazuje aj v správach z novembra 2017 a novembra 2018. Bulharsko v tomto úsilí pokračovalo aj v minulom roku, pričom dosiahlo ďalší pokrok, a to aj pri odporúčaníach týkajúcich sa tretieho, štvrtého a piateho referenčného kritéria, ktoré po minuloročnom hodnotení zostali otvorené.

V priebehu minulého roka došlo ku konsolidácii právneho a inštitucionálneho rámca, ktorý bol zavedený v predchádzajúcich rokoch. Dlhodobé dosahovanie konkrétnych výsledkov si však bude vyžadovať pevné odhodlanie a následné kroky. V tejto súvislosti majú veľký význam opatrenia, ktoré Bulharsko prijalo na zabezpečenie systematického monitorovania tohto procesu.

Okrem záväzku vykonať reformy v oblasti boja proti korupcii berie Komisia na vedomie aj záväzok bulharskej vlády zaviesť postupy na zabezpečenie zodpovednosti generálneho prokurátora vrátane zaručenia nezávislosti súdnictva v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie. Bulharská vláda požiadala o stanovisko Benátsku komisiu, pričom sa zaviazala, že odporúčania tejto komisie splní tak, aby dodržala zásady bulharského ústavného poriadku.

Komisia zároveň berie na vedomie, že bulharské orgány sa zaviazali prijať právne predpisy, ktorými zrušia tie ustanovenia zákona o súdnom systéme, na základe ktorých sa vyžaduje automatické pozastavenie výkonu funkcie sudcu v prípade, že sa proti nemu začne vyšetrovanie súvislosti so spáchaním trestného činu, ako aj deklarovanie členstva v profesijnom združení. Bulharská vláda už predložila tento legislatívny návrh do Národného zhromaždenia.

Napokon berie Komisia na vedomie záväzok bulharskej vlády pokračovať v spolupráci s orgánmi Rady Európy, ktorý prijala v snahe reagovať na pretrvávajúce nedostatky v oblasti bulharského protikorupčného rámca a účinnosti trestného vyšetrovania.

Komisia sa domnieva, že Bulharsko dosiahlo v rámci MSO dostatočný pokrok na to, aby splnilo svoje záväzky, ktoré prijalo v čase pristúpenia k EÚ. Bulharsko bude musieť naďalej konzistentne pracovať na tom, aby sa záväzky uvedené v tejto správe premietli do konkrétnych právnych predpisov a aby sa zabezpečilo ich nepretržité vykonávanie. Monitorovanie nepretržitého vykonávania reforiem, ktoré zaviedlo Bulharsko, bude musieť zabezpečovať rada pre následné monitorovanie a jeho výsledky budú východiskom pre budúci dialóg s Komisiou v rámci komplexného mechanizmu právneho štátu. Pred prijatím konečného rozhodnutia Komisia náležite zohľadní pripomienky Rady a Európskeho parlamentu⁴⁹.

⁴⁸ Rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006 [C(2006) 6570].

⁴⁹ K ukončeniu MSO pre Bulharsko dôjde na základe rozhodnutia Komisie, ktorým sa zruší rozhodnutie Komisie 2006/929/ES z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Bulharsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanému zločinu [C(2006) 6570].