

Bruxelles, 20.7.2021.
SWD(2021) 703 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Poglavlje o stanju vladavine prava u Bugarskoj**

priložen dokumentu

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Stanje vladavine prava u Europskoj uniji**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

SAŽETAK

Komisija je reforme u Bugarskoj u područjima koja uključuju pravosuđe i korupciju prvo pratila u okviru Mehanizma suradnje i provjere (CVM), a trenutačno ih prati u okviru mehanizma vladavine prava. Kao odgovor na Izvješće o vladavini prava za 2020. bugarska tijela donijela su poseban akcijski plan kojim su obuhvaćena pitanja iz svih četiriju stupova.

Reforma pravosuđa u Bugarskoj stupnjevit je proces koji ima važan utjecaj na neovisnost sudstva i povjerenje javnosti, no izazovi i dalje postoje. Na snagu je stupio novi zakon o glavnom državnom odvjetniku i njegovim ili njezinim zamjenicima. U međuvremenu je taj zakon osporavan pred Ustavnim sudom, koji ga je proglasio neustavnim. Zbog toga su opća i kaznena odgovornost glavnog državnog odvjetnika i dalje izazov. Ostaju i razlozi za zabrinutost u pogledu sastava i funkcioniranja Vrhovnog pravosudnog vijeća. Reforma tog područja predložena je u nacrtu novog Ustava koji u konačnici nije donesen. Glavni inspektor i inspektori inspektorata Vrhovnog pravosudnog vijeća i dalje rade iako im je mandat istekao u travnju 2020. Sustav napredovanja u sudstvu izaziva zabrinutost jer se imenovanja sudaca na više položaje ne provode u skladu s redovnim postupkom otvorenog natječaja. Unatoč nastojanjima u području izrade zakonodavstva digitalizacija pravosuđa u praksi još uvijek zaostaje. Učinkovitost sustava upravnog sudovanja pokazuje znatan napredak.

Konsolidirana je provedba institucionalnih reformi u području borbe protiv korupcije. Odobrena je nova strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2027. koja uključuje novi niz prioriteta: jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije, povećanje odgovornosti lokalnih tijela i stvaranje okruženja za borbu protiv korupcije u kojem se može pravodobno reagirati. I dalje postoje znatni izazovi u pogledu djelotvornosti mjera koje se odnose na integritet javne uprave, lobiranje i zaštitu zviždača, za koje ne postoje posebni propisi. Unatoč povećanju istražnih aktivnosti i resursa broj pravomoćnih osuđujućih presuda za istaknute slučajeve korupcije i dalje je nizak pa u tom pogledu još nisu ostvareni dobri rezultati.

Kad je riječ o medijskom pluralizmu, bugarski pravni okvir temelji se na nizu ustavnih i zakonodavnih zaštitnih mjera. Doneseno je novo zakonodavstvo za prenošenje Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama čiji je cilj jačanje neovisnosti regulatornog tijela za medije, odnosno Vijeća za elektroničke medije. Nedostatak transparentnosti vlasništva nad medijima i dalje je razlog za zabrinutost. Čini se da se radno okruženje i sigurnost novinara nisu poboljšali. Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je na medijski pluralizam i zaštitu novinara u gospodarskom smislu, posebno kada je riječ o regionalnom novinarstvu, ali nisu uvedene posebne mjere potpore.

Kad je riječ o provjerama i ravnotežama, nedovoljna upotreba procjene učinka i javnog savjetovanja u okviru zakonodavnog postupka i dalje je razlog za zabrinutost, posebno u pogledu nacrtu zakona koje je predložio Parlament. Slična zabrinutost postoji i u pogledu prakse uvođenja važnih promjena izmjenama drugih nepovezanih pravnih akata kojima se zaobilaze zahtjevi javnog savjetovanja i procjene učinka. Sustav mjera za izvanredna stanja povezan s pandemijom bolesti COVID-19 još je na snazi. Povećani su resursi nacionalnih institucija za ljudska prava. Odbačen je nacrt zakona o financiranju nevladinih organizacija stranim sredstvima, a građanski prostor u zemlji i dalje je sužen.

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je nakon pristupanja Europskoj uniji 2007. kao prijelazna mjera kojom se olakšava nastavak reformi bugarskog pravosuđa i

intenzivira borba protiv korupcije i organiziranog kriminala¹. U skladu s odlukom o uspostavi mehanizma te kako je istaknulo Vijeće, CVM će završiti kada sva mjerila za Bugarsku budu propisno ispunjena². U posljednjem izvješću Komisije o CVM-u, donesenom u listopadu 2019., utvrđeno je da je Bugarska preuzela niz dodatnih obveza i zaključeno je da je napredak postignut u okviru CVM-a dovoljan za ispunjenje obveza koje je Bugarska preuzela u vrijeme pristupanja EU-u. Kao što je istaknula i Komisija, Bugarska treba nastaviti dosljedno raditi na prenošenju obveza navedenih u izvješću Komisije u konkretno zakonodavstvo te ih kontinuirano provoditi. U svakoj odluci o završetku CVM-a uzet će se u obzir stajalište Vijeća i Europskog parlamenta³.

I. PRAVOSUDNI SUSTAV

Pravosudni sustav Republike Bugarske⁴ sastoji se od ukupno 182 redovna i specijalizirana suda. Redovni sudovi predmete saslušavaju na tri stupnja, pri čemu se sustav tih sudova sastoji od 113 okružnih sudova, 28 regionalnih sudova i pet žalbenih sudova. Specijalizirani sudovi uključuju vojne, kaznene i upravne sudove. Sud najvišeg stupnja za predmete u kojima odlučuju redovni, vojni i specijalizirani kazneni sudovi jest Vrhovni kasacijski sud, dok je u upravnim predmetima sud najvišeg stupnja Vrhovni upravni sud. Sudstvo obuhvaća i Državno odvjetništvo, a Ustavni sud Republike Bugarske nije dio pravosudnog sustava⁵. Državno odvjetništvo ima jedinstvenu organizaciju i na čelu mu je glavni državni odvjetnik⁶. Bugarska sudjeluje u radu Ureda europskog javnog tužitelja. Vrhovno pravosudno vijeće („VPV“) najviše je upravno tijelo u bugarskom pravosudnom sustavu. Nadležno je za upravljanje sudstvom i osiguravanje njegove neovisnosti. Suce, državne odvjetnike i istražitelje⁷ imenuje, promiče, premješta i razrješuje njihovo vijeće (sudačko ili državnoodvjetničko) u Vrhovnom pravosudnom vijeću⁸. Vrhovno odvjetničko vijeće neovisno je i samoupravno tijelo osnovano na temelju zakona⁹.

¹ Na temelju zaključaka Vijeća od 17. listopada 2006. (13339/06) CVM je uspostavljen Odlukom Komisije od 13. prosinca 2006., SL L 354, 14.12.2006., str. 58.

² Zaključci Vijeća o Mehanizmu suradnje i provjere, 12. prosinca.

³ Iako je Europski parlament prvotno podržao završetak CVM-a (vidjeti pismo predsjednika Sassolija predsjednici von der Leyen od 20. prosinca 2019.), sada je zauzeo drugo stajalište (vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 8. listopada 2020. o vladavini prava i temeljnim pravima u Bugarskoj (2020/2793(RSP)). U Vijeću nije postignut konsenzus o zaključcima o tom pitanju. U svojem Izvješću o predsjedanju od 13. prosinca 2019. finsko predsjedništvo primijetilo je podjelu unutar Vijeća u pogledu smjera koji treba zauzeti u odnosu na Bugarsku.

⁴ Za opis organizacije pravosuđa vidjeti npr. CEPEJ (2020.), Studija o funkcioniranju pravosudnih sustava u državama članicama EU-a.

⁵ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 2.

⁶ Članci od 126. do 128. Ustava.

⁷ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2019)031) točke 13.–14.: većina istražitelja policijski su službenici koje postupovno nadziru državni odvjetnici. Manji broj istražitelja ima status sudaca i oni rade u Nacionalnoj istražnoj službi ili u istražnim odjelima koji su dio državnih odvjetništava na regionalnoj razini. Nad svima njima postupovni nadzor provode državni odvjetnici. Postupovni nadzor znači da je državni odvjetnik koji provodi nadzor ovlašten preinačiti svaku odluku istražitelja. S druge strane, državni odvjetnik koji provodi nadzor odgovoran je nadređenom državnom odvjetniku sve do razine glavnog državnog odvjetnika.

⁸ Plenarna sjednica Vrhovnog pravosudnog vijeća ima 25 članova. Vrhovno pravosudno vijeće čine Sudačko vijeće i Državnoodvjetničko vijeće. Sudačko vijeće čine šestero sudaca koje biraju suci, šestero članova koje bira Parlament i predsjednici dvaju najviših sudova, koji su članovi po službenoj dužnosti. Državnoodvjetničko vijeće čine četiri državna odvjetnika i jedan sudac istražitelj koje biraju njihovi kolege, petero članova koje bira Parlament i glavni državni odvjetnik koji je član po službenoj dužnosti.

⁹ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 3.

Neovisnost

Razina percepcije neovisnosti sudstva u Bugarskoj i dalje je niska u javnosti i prosječna među trgovačkim društvima te se neznatno smanjila u odnosu na 2020. Tek 31 % javnosti ocijenilo ju je kao dobru ili vrlo dobru. Razina percepcije neovisnosti među trgovačkim društvima i dalje je prosječna; 43 % njih vidi je kao dobru ili vrlo dobru¹⁰. Razina percepcije neovisnosti sudstva u javnosti bila je stalno niska tijekom posljednjih pet godina. Do 2019. razina percepcije neovisnosti sudstva među trgovačkim društvima bila je vrlo niska, a od tada je stalno prosječna unatoč manjim promjenama.

Novi zakon o općoj i kaznenoj odgovornosti glavnog državnog odvjetnika i njegovih ili njezinih zamjenika proglašen je neustavnim te problemi i dalje postoje. Nepostojanje mogućnosti provođenja djelotvorne kaznene istrage protiv glavnog državnog odvjetnika i njegovih ili njezinih zamjenika problem je koji je prisutan već dulje vrijeme i na koji su osim Europske komisije¹¹ ukazali i Europski sud za ljudska prava¹² i Vijeće Europe¹³. Kombinacija ovlasti glavnog državnog odvjetnika¹⁴ i njegova položaja u Vrhovnom pravosudnom vijeću¹⁵ dovodi do velikog utjecaja unutar Državnog odvjetništva, a potencijalno i u Vrhovnom pravosudnom vijeću (u Državnoodvjetničkom vijeću i na plenarnoj sjednici) te u sudstvu¹⁶. Parlament je 29. siječnja 2021. odobrio zakon o izvršenju presude u predmetu Kolevi Europskog suda za ljudska prava¹⁷, kojim se uspostavlja novi okvir za sve istrage protiv glavnog državnog odvjetnika i/ili njegovih ili njezinih zamjenika¹⁸. Novim je mehanizmom posebnom državnim odvjetniku povjerena istraga protiv glavnog državnog odvjetnika i/ili njegovih ili njezinih zamjenika¹⁹. Svako odbijanje posebnog državnog odvjetnika da pokrene

¹⁰ Slike 48. i 50., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Razina percepcije neovisnosti sudstva kategorizirana je kako slijedi: vrlo niska (manje od 30 % ispitanika vidi neovisnost sudstva kao dobru i vrlo dobru), niska (između 30 i 39 %), prosječna (između 40 i 59 %), visoka (između 60 i 75 %), vrlo visoka (iznad 75 %).

¹¹ Izvješće o napretku Bugarske za 2019. [COM(2019) 498], str. 6.

¹² ESLJP, presuda od 5. veljače 2010., Kolevi protiv Bugarske, točke 121.–127., 129., 135. i 136.

¹³ Vijeće Europe, Nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, Odluka Odbora ministara CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 od 11. ožujka 2021. i CM/Notes/1398/H46-6 od 9.–11. ožujka; Odluka Odbora ministara CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 od 1.–3. rujna 2020. i CM/Notes/1377bis/H46-9 od 3. rujna 2020. Vidjeti i Odbor ministara (Privremena rezolucija CM/ResDH(2019)367 od 5. prosinca 2019. i CM/Notes/1362/H46-6 od 3.–5. prosinca 2019.); Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2019)031).

¹⁴ Glavni državni odvjetnik može poništiti ili izmijeniti svaku odluku bilo kojeg državnog odvjetnika koju još nije preispitao sudac. Osim toga, može upućivati državne odvjetnike bez njihove suglasnosti na razdoblje od tri mjeseca u jednoj kalendarskoj godini te im dati pisane upute koje se odnose samo na primjenu prava, među ostalim i u pojedinačnim predmetima. Glavni državni odvjetnik ima velike ovlasti i nad državnim odvjetnicima koji su voditelji službi na okružnoj i regionalnoj razini.

¹⁵ U Državnoodvjetničkom vijeću (koje čine četiri državna odvjetnika i jedan sudac istražitelj koje biraju njihovi kolege, petero članova koje bira Parlament, koji su u sadašnjem sastavu svi isto tako državni odvjetnici ili suci istražitelji i glavni državni odvjetnik) glavni državni odvjetnik, član i predsjednik po službenoj dužnosti, ima odlučujuću ulogu kad je riječ o karijeri državnih odvjetnika i stegovnim postupcima koji se vode protiv njih. Na plenarnoj sjednici državni odvjetnici obično glasuju kao skupina i podupiru glavnog državnog odvjetnika.

¹⁶ Vijeće Europe, Nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 od 9.–11. ožujka 2021. Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 3.

¹⁷ ESLJP, presuda od 5. veljače 2010., Kolevi protiv Bugarske.

¹⁸ Zakon o dopuni Zakona o kaznenom postupku objavljen u Državnom listu br. 16 od 23. veljače 2021.

¹⁹ Taj posebni državni odvjetnik trebao je biti imenovan na prijedlog šestoro članova plenarne sjednice Vrhovnog pravosudnog vijeća ili samonominacijom, na pet godina, većinom od 15 glasova (od 25) na plenarnoj sjednici Vrhovnog pravosudnog vijeća. Posebnom državnim odvjetniku u provođenju istrage mogao bi pomagati sudac istražitelj iz Specijaliziranog državnog odvjetništva. Na kraju mandata posebni

istragu bilo bi podložno sudskom preispitivanju²⁰ pred Specijaliziranim kaznenim sudom prvog stupnja²¹. Nakon nekih prijedloga Vijeća Europe²² novim zakonom predviđeno je da posebni državni odvjetnik bude imenovan na plenarnoj sjednici Vrhovnog pravosudnog vijeća umjesto da ga imenuje Državnoodvjetničko vijeće. Predsjednik Republike osporio je 10. veljače 2021. ustavnost novog zakona pred Ustavnim sudom²³. Stoga je VPV na plenarnoj sjednici odlučio obustaviti postupak odabira posebnog državnog odvjetnika u očekivanju odluke Ustavnog suda²⁴. Ustavni sud donio je 11. svibnja 2021. odluku kojom su odredbe koje osporava predsjednik Republike, a time i cijeli mehanizam, proglašeni neustavnima²⁵. Nadalje, na preporuku Komisije, 23. veljače 2021. bugarska tijela zatražila su novo mišljenje Venecijanske komisije²⁶ o tom zakonu. Međutim, zbog odluke Ustavnog suda očekivano mišljenje neće biti izdano. Vijeće Europe²⁷ utvrdilo je niz drugih pitanja koja se odnose na taj zakon. Ona proizlaze iz prethodno navedenog velikog utjecaja koji ima glavni državni odvjetnik²⁸ i zbog kojeg može doći do kontrole nad kandidaturama za posebnog državnog odvjetnika²⁹ i njegovim imenovanjem³⁰. Odbor ministara Vijeća Europe³¹ istaknuo je 11. ožujka 2021. važnost smanjenja utjecaja glavnog državnog odvjetnika u okviru Državnog odvjetništva te svih mogućih utjecaja u VPV-u³² i sudstvu kako bi se omogućila

državni odvjetnik mogao bi postati sudac ili sudac istražitelj ili ostati državni odvjetnik na istoj razini u Državnom odvjetništvu na kojoj je bio prije dobivanja mandata ili na višoj razini. Posebni državni odvjetnik imao bi hijerarhijsku neovisnost i neovisnost u donošenju odluka. .

²⁰ Odbijanje redovnog državnog odvjetnika da pokrene istragu ne podliježe sudskom preispitivanju; takvu odluku može opozvati samo državni odvjetnik više razine.

²¹ Predmete koje istražuje posebni državni odvjetnik trebali su rješavati Specijalizirani kazneni sud na prvom stupnju, Specijalizirani kazneni žalbeni sud na drugom stupnju i Vrhovni kasacijski sud na najvišem stupnju.

²² Vijeće Europe, Nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, Odluka Odbora ministara CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 od 11. ožujka 2021. i CM/Notes/1398/H46-6 od 9.–11. ožujka. U prijedlogu zakona uzete su u obzir neke uvodne napomene koje je Uprava Vijeća Europe za ljudska prava poslala bugarskim tijelima 15. prosinca 2020. te 18. i 19. siječnja 2021.

²³ Ustavni predmet br. 4/2021.

²⁴ Odluka donesena na plenarnoj sjednici VPV-a, zapisnik br. 6 od 8. travnja 2021.

²⁵ Odluka Ustavnog suda br. 7/2021.

²⁶ Budući da nema poboljšanja u pogledu rješavanja postojećih problema, Odjel za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava izjavio je da bi se novi mehanizam trebao smatrati privremenim rješenjem.

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 od 9.–11. ožujka 2021.

²⁸ Vijeće Europe, Nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 od 9.–11. ožujka 2021. Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 3.

²⁹ Budući da su potencijalni kandidati državni odvjetnici, mogli bi strahovati da će im karijera biti ugrožena u slučaju da se glavni državni odvjetnik protivi njihovoj kandidaturi jer su svi članovi Državnoodvjetničkog vijeća VPV-a podređeni glavnom državnom odvjetniku (H/Exec(2021)9, 11. ožujka 2021., memorandum koji je pripremio Odjel za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava).

³⁰ Zbog kombinacije ovlasti glavnog državnog odvjetnika i njegova ili njezina položaja u Vrhovnom pravosudnom vijeću glasovanjem većinom od 15 od 25 glasova na plenarnoj sjednici „glavnog državnog odvjetnika ne onemogućuje se da može utjecati na imenovanje ili karijeru osoba koje ga istražuju”, kako se zahtijeva Privremenom rezolucijom Odbora CM/ResDH(2019)367. Naime, 11 članova Državnoodvjetničkog vijeća (od njih 25) moglo bi glasovati kao skupina kako bi obranili interese glavnog državnog odvjetnika. Na taj bi način mogli uložiti veto na odluke plenarne sjednice ili obvezati plenarnu sjednicu da razmotri samo kandidate koje je odobrio glavni državni odvjetnik. Nadalje, uz potporu nekolicine drugih članova pod *de facto* utjecajem glavnog državnog odvjetnika (CM/Notes/1398/H46-6) mogli bi predstavljati glavni dio većine.

³¹ Odluka Odbora ministara CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

³² Uzimajući u obzir i činjenicu da će se izbor novog VPV-a održati 2022. U tom kontekstu, uz isticanje da se predloženi mehanizam može smatrati samo privremenim rješenjem prije provedbe šire reforme, Vijeće Europe predložilo je uvođenje dvostruke većine za imenovanje posebnog državnog odvjetnika na plenarnoj sjednici VPV-a.

provedba djelotvornog mehanizma za istrage, među ostalim proširenjem sudskog preispitivanja na sva odbijanja državnih odvjetnika da pokrenu istragu³³.

Činjenica da se odluke državnog odvjetnika o nepokretanju istrage ne preispituju sudskim putem razlog je za zabrinutost. Odbor ministara Vijeća Europe ponovio je 11. ožujka 2021. svoju preporuku o uvođenju sudskog preispitivanja odluke državnih odvjetnika o nepokretanju istrage, kao i mjere za izbjegavanje prekomjernog dodatnog radnog opterećenja sudova i državnih odvjetnika³⁴. Ta je preporuka donesena u kontekstu mehanizma pojačanog nadzora koji je Vijeće Europe pokrenulo nakon presude Europskog suda za ljudska prava u kojoj se nedjelotvornost kaznenih istraga smatra sustavnim problemom³⁵.

I dalje je prisutna zabrinutost povezana sa sastavom i funkcioniranjem Vrhovnog pravosudnog vijeća. Situacija u kojoj ukupni broj sudaca koje biraju njihovi kolege ne čini većinu nije se promijenila³⁶. Nadalje, kako je objašnjeno u prethodnom odlomku, glavni državni odvjetnik i dalje ima odlučujuću ulogu³⁷ u Državnoodvjetničkom vijeću³⁸ te znatan utjecaj na plenarnu sjednicu³⁹, a potencijalno i na Sudačko vijeće⁴⁰ s obzirom na to da članovi laici⁴¹ koje Parlament bira u Sudačko vijeće mogu dolaziti i iz redova državnih odvjetnika⁴². Kroz praksu glasovanja⁴³ postao je vidljiv ograničen utjecaj sudaca koje su izabrali njihovi

³³ Treba podsjetiti da je u prošlosti bilo zabrinutosti u pogledu mogućnosti uvođenja sudskog preispitivanja jer bi se takvom izmjenom zadiralo u ustavne nadležnosti Državnog odvjetništva. Budući da je novim zakonom uvedena obveza da se svako odbijanje pokretanja istrage protiv glavnog državnog odvjetnika i njegovih ili njezinih zamjenika preispita sudskim putem, uklonjena je svaka sumnja u tom pogledu.

³⁴ Vidjeti CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, točku 3.; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, točka 4.; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

³⁵ Europski sud za ljudska prava, presuda od 3. lipnja 2015., S.Z. protiv Bugarske, 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, točka 27.; Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2020)035), točka 44. Zakon o pravosudnom sustavu (ZPS), članak 16. stavci 3. i 4. – Sudačkim vijećem VPV-a (14 članova) predsjedava jedan od njegovih članova po službenoj dužnosti, predsjednik Vrhovnog kasacijskog suda ili predsjednik Vrhovnog upravnog suda. Šestero članova izravno biraju suci, a preostalih šestero Parlament. Većina se može postići i na plenarnoj sjednici VPV-a i u Sudačkom vijeću, bez glasova sudaca koje biraju njihove kolege.

³⁷ Zbog položaja glavnog državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu i njegove uloge predsjednika Državnoodvjetničkog vijeća on ima odlučujuću ulogu u Državnoodvjetničkom vijeću i zbog toga ima važan utjecaj na plenarnu sjednicu VPV-a.

³⁸ ZPS, članak 16. stavci 3. i 4. – Državnoodvjetničkim vijećem (11 članova) predsjedava glavni državni odvjetnik kao član po službenoj dužnosti, a sastoji se od petero članova koje bira Parlament te četvero članova iz redova državnih odvjetnika i jednog člana iz redova istražitelja koje biraju njihove kolege.

³⁹ ZPS, članak 30. stavci 1. i 32. – Plenarnu sjednicu VPV-a (25 članova) čine oba prethodno navedena vijeća i njome predsjedava ministar pravosuđa bez prava glasa. Plenarna sjednica VPV-a odlučuje o nacrtu proračuna, stegovnom razrješenju dužnosti i prijedlozima za imenovanje predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda i Vrhovnog upravnog suda te glavnog državnog odvjetnika (ZPS, članak 30. stavak 2.). Navedena dva vijeća odlučuju o imenovanju, napredovanju, premještanju i razrješenju dužnosti, o pitanjima povezanim s dobivanjem i obnovom mandata te odlučuju o stegovnim mjerama (ZPS, čl. 30. st. 5.). Glasačke većine za odluke sudačkog vijeća utvrđene su u članku 33. stavku 4. ZPS-a.

⁴⁰ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2017)018), točka 19.

⁴¹ Članovi laici su svi izabrani članovi u smislu Zakona o pravosudnom sustavu.

⁴² Na temelju članka 16. stavka 3. ZPS-a propisuje se da vijeće svoje članove bira iz redova sudaca, državnih odvjetnika, sudaca istražitelja, znanstvenika s akademskom titulom iz pravnih znanosti, odvjetnika i ostalih pravnika visokog profesionalnog ugleda i moralnog integriteta, pri čemu uzima u obzir njihovu stručnu kvalifikaciju i specijalizaciju. – U Sudačkom vijeću trenutačno nema članova iz redova državnih odvjetnika, ali čini se da su u prethodnome Sudačkom vijeću neki članovi bili nekadašnji državni odvjetnici.

⁴³ Kad je riječ o važnim odlukama, čini se da članovi Državnoodvjetničkog vijeća glasuju kao skupina s članovima Sudačkog vijeća koje je birao Parlament. Vidjeti Odbor ministara Vijeća Europe (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); vidjeti i odluke s plenarne sjednice VPV-a – zapisnik br. 24 iz 2019.,

kolege na donošenje odluka u VPV-u i mogući utjecaj glavnog državnog odvjetnika na VPV. Ne dovodeći u pitanje napredak koji je postignut prethodnim reformama⁴⁴, Vijeće Europe⁴⁵ i različiti dionici⁴⁶ i dalje su zabrinuti zbog situacije s VPV-om. Iako je sastav VPV-a reformama bolje uravnotežen,⁴⁷ uključenost državnih odvjetnika, a posebno glavnog državnog odvjetnika, u upravljanje sucima i dalje je razlog za zabrinutost⁴⁸. Pokušaj izmjene Ustava kojom bi se izmijenio sastav VPV-a⁴⁹, podnesen u rujnu 2020., bio je namijenjen djelomičnom rješavanju tih pitanja⁵⁰. Pitanje sastava VPV-a treba žurno riješiti jer bi postojeći sustav utjecao na buduće izbore za članove VPV-a zbog predstojećeg isteka njihovih trenutanih mandata, kao i na druga važna stajališta u pravosuđu⁵¹. Kad je riječ o funkcioniranju VPV-a, pozitivan pomak bilo je uvođenje internetskog registra stajališta koja je zauzeo VPV, uključujući njegovu plenarnu sjednicu i dva doma, o prijetnjama neovisnosti sudstva⁵². Međutim, tim su registrom obuhvaćeni samo slučajevi u kojima su VPV ili druga pravosudna tijela zauzeli stajalište, a ne svi slučajevi napada na neovisnost sudstva, što neki dionici smatraju nedostatnim⁵³. Osim toga, dionici su istaknuli i predmete u kojima se neka stajališta VPV-a čine usmjerenima protiv članova samog sudstva⁵⁴.

glasovanje za izbor glavnog državnog odvjetnika; zapisnik br. 27 iz 2019., ponovno glasovanje za izbor glavnog državnog odvjetnika; zapisnik br. 26 iz 2020., glasovanje o prekidu rasprave o pokretanju stegovnog postupka protiv glavnog državnog odvjetnika na temelju signala strukovne organizacije; zapisnik br. 2 iz 2021., glasovanje za pripremu analize prijedloga za dodjelu upravljanja nekretninom (ljetovalište) VPV-u za potrebe Državnog odvjetništva Republike Bugarske; zapisnik br. 2 iz 2021., glasovanje za dodjelu upravljanja nekretninom (ljetovalište) VPV-u za potrebe Državnog odvjetništva Republike Bugarske; zapisnik br. 3 iz 2021., rasprava o glasovanju i donošenje modela reorganizacije pravosudnih struktura na regionalnoj razini i smjernice s akcijskim planom za reorganizaciju pravosudnih struktura na okružnoj i žalbenoj razini; vidjeti i mogući obrazac glasovanja u Sudačkom vijeću VPV-a – zapisnik br. 1 iz 2021., glasovanje povezano s novom pravosudnom mrežom; zapisnik br. 2 iz 2021., glasovanje povezano s dodatnim položajima u sudovima nižeg stupnja; zapisnik br. 3 iz 2021., glasovanje povezano s promjenama granica pravosudnih regija.

⁴⁴ Izmjene bugarskog Ustava (2015.) – članak 130.a; Izmjene ZPS-a (2016.) – članak 30. stavak 1.

⁴⁵ Odluka Odbora ministara, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Vidjeti i Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2020)035), točka 40.

⁴⁶ Doprinosi regionalnog ureda Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava (UN OHCHR) u Europi, udruženja *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* i zaklade Bugarski institut za pravne inicijative Izvješću o vladavini prava za 2021.

⁴⁷ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2017)018), točka 9.

⁴⁸ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2020)035), točka 42., Mišljenje Venecijanske komisije, (CDL-AD(2017)018), točke 16., 17. i 19.

⁴⁹ Treba napomenuti da je za promjenu sastava VPV-a potrebna revizija Ustava, o kojoj se može odlučiti ili u postupku koji provodi Velika nacionalna skupština, kako su bugarske vlasti zatražile krajem 2020., ili pojednostavnjenim redovnim postupkom koji provodi Nacionalna skupština, slično reformi provedenoj 2015. Vidjeti i Odluku Ustavnog suda br. 3/2003, Odluku br. 8/2005 i Odbijanje donošenja odluke u predmetu br. 7/2015.

⁵⁰ Premijer je 17. kolovoza 2020. u videoporuci objavio da će njegova stranka predložiti nacrt Ustava. Nacrt novog Ustava podnesen je Parlamentu 2. rujna 2020. Predsjednik Parlamenta zatražio je 18. rujna 2020. mišljenje Venecijanske komisije o tom nacrtu. Parlament je 25. studenoga 2020. glasovao protiv nacrta novog Ustava, a u prosincu 2020. Venecijanska komisija objavila je svoje mišljenje o nacrtu.

⁵¹ Mandat sadašnjeg VPV-a traje do listopada 2022., a novi članovi imenovat će se u skladu s prethodno navedenim postupkom. Mandat sadašnjeg predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda traje do 10. veljače 2022., a novi se bira na plenarnoj sjednici VPV-a.

⁵² Registar je dostupan na sljedećoj poveznici: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Registar uključuje i stajališta drugih pravosudnih tijela, uključujući voditelje u upravnim tijelima i suce.

⁵³ U intervjuu od 24. listopada 2020. tadašnji zamjenik predsjednika Nacionalne skupštine optužio je imenovane suce Vrhovnog kasacijskog suda koji su presudili u predmetu koji se odnosio na njega da su pristrani. VPV je 3. studenoga 2020. donio stajalište o obrani sudaca nakon što je to od njega zatražila strukovna organizacija. U listopadu 2020. na internetskoj stranici specijaliziranoj za pravne vijesti objavljena

Akcijskim planom donesenim radi rješavanja određenih problema navedenih u Izvješću o vladavini prava za 2020. obuhvaćena je, među ostalim, reforma pravosuđa. Vlada je 6. studenoga 2020. objavila akcijski plan⁵⁵ kako bi dovršila reformu opće i kaznene odgovornosti glavnog državnog odvjetnika, poboljšala funkcioniranje i sastav inspektorata Vrhovnog pravosudnog vijeća⁵⁶, revidirala kriterije kojima se omogućuje dodatna naknada za suce te riješila probleme povezane s neovisnošću pravosuđa.

Osnovana je radna skupina za moguću reformu sastava i funkcioniranja inspektorata Vrhovnog pravosudnog vijeća. U okviru prethodno spomenutog akcijskog plana Vlade ministar pravosuđa osnovao je u prosincu 2020. radnu skupinu⁵⁷ zaduženu za izradu zakonodavnih izmjena kako bi se riješila pitanja povezana s inspektoratom koja su Europska komisija (u Izvješću o vladavini prava za 2020.⁵⁸) i Venecijanska komisija⁵⁹ utvrdile kao razlog za zabrinutost. Inspektorat trenutačno provjerava rad pravosuđa, provodi provjere integriteta i mogućih sukoba interesa sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja te VPV-u predlaže pokretanje stegovnih postupaka protiv tih dužnosnika. Inspektorat čine glavni inspektor i desetero inspektora koji su neovisni i bira ih Nacionalna skupština⁶⁰. Mandat radne skupine uključuje preispitivanje provjera integriteta, stegovnu odgovornost sudaca, stvaranje deontološkog sustava prevencije, izjave o imovinskom stanju i interesima⁶¹ te formaliziranje trenutačne prakse kojom se Parlamentu omogućuje da imenuje glavnog inspektora i ostale inspektore iz redova osoba koje su imenovane na plenarnim sjednicama vrhovnih sudova i strukovnih organizacija⁶². Međutim, ne postoji konkretan vremenski okvir za dovršetak izmjena te i dalje postoje razlozi za zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva i vršenja pritiska na suce, koje su istaknule Europska komisija (u Izvješću o vladavini prava za 2020.⁶³) i Venecijanska komisija⁶⁴. Unatoč tome glavni inspektor i inspektori i dalje rade na temelju mandata koji je istekao⁶⁵, u skladu s načelom kontinuiteta poslovanja⁶⁶. Treba napomenuti da su i druge institucije u toj situaciji: pet drugih neovisnih i nadzornih tijela

je odluka Specijaliziranog kaznenog žalbenog suda, u kojoj žalbeni sudac (koji je i upravni voditelj suda) daje osobnu procjenu profesionalnih kvaliteta prvostupanijskog suca. Strukovna organizacija zatražila je od VPV-a da zauzme stajalište i utvrdi kriterije za dopušteni jezik koje viši sud treba primjenjivati kako se ne bi ugrozila objektivna i subjektivna neovisnost suda. Međutim, niti je zauzeto ikakvo stajalište niti su utvrđeni kriteriji.

⁵⁴ Izjava predsjednika Vrhovnog upravnog suda protiv predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda, stajalište od 8. ožujka 2020. Izjava Državnoodvjetničkog vijeća protiv predsjednika Vrhovnog kasacijskog suda, zapisnik br. 16. od 13. svibnja 2020. Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, bilješka 37., str. 6.

⁵⁵ „Plan za provedbu mjera kao odgovor na preporuke i izazove utvrđene u Izvješću Europske komisije o vladavini prava” (Akcijski plan).

⁵⁶ Vidjeti u nastavku odlomak o mogućoj reformi inspektorata VPV-a.

⁵⁷ Vidjeti Akcijski plan koji je donijelo Vijeće ministara; vidjeti i Pravilnik br. LS-13-88/21.12.2020.

⁵⁸ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.

⁵⁹ Venecijanska komisija (CDL-AD(2017)018), točka 58.

⁶⁰ Članak 132.a Ustava.

⁶¹ U skladu s odjeljkom 1.a ZPS-a.

⁶² Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.

⁶³ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 7.–8.

⁶⁴ Venecijanska komisija (CDL-AD(2017)018), točka 58.

⁶⁵ Postupak za izbor novih inspektora i glavnog inspektora trebao je započeti najkasnije 9. veljače 2020. za glavnog inspektora, odnosno najkasnije 14. siječnja 2020. za inspektore (ZPS, članak 44. stavak 1.). Takav postupak još nije pokrenut. Slična je situacija bila i tijekom mandata prethodnog glavnog inspektora koji je dvije godine radio *s de facto* produljenim mandatom.

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda br. 13/2010 o predmetu br. 12/2010, u kojoj je Sud presudio da se načelo kontinuiteta poslovanja primjenjuje na tijela s kolegijalnim upravljanjem.

djeluje na temelju isteklog mandata⁶⁷. U drugim slučajevima promjene pravila izbora i mandata omogućile su automatski ponovni izbor sadašnjih direktora⁶⁸.

Sustav napredovanja sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja i dalje izaziva zabrinutost. Suci, državni odvjetnici i suci istražitelji obično se promiču nakon što prođu natječaj⁶⁹. Međutim, u praksi već dulje od tri godine nije dovršen nijedan natječaj za promaknuće sudaca⁷⁰. Uz uobičajeni postupak promaknuća putem natječaja, članovi VPV-a koji su laici promiču se na kraju mandata. Na plenarnoj sjednici Vrhovnog kasacijskog suda dovedena je u pitanje ustavnost novog zakona pred Ustavnim sudom⁷¹ jer je to bio slučaj automatskog promaknuća. Ustavni sud presudio je 11. svibnja 2021. da je zakon kojim se predviđa promaknuće članova VPV-a koji su laici na kraju njihova mandata ustavan jer je VPV i dalje uključen u odluku⁷². Dionici su kritizirali nepostojanje redovitih natječaja za promaknuća i mehanizma za napredovanje članova VPV-a⁷³. Nepostojanje redovitih natječaja dovelo je do povećanog broja upućivanja. Konkretno, dionici su izvijestili da se od 2017. povećava broj upućenih sudaca⁷⁴ te broj dugih upućivanja (uz pristanak)⁷⁵, ponekad na razdoblje od 90 do 100 mjeseci ili više⁷⁶, kako bi se popunili viši položaji⁷⁷. U europskim normama naglašavaju se napredovanje utemeljeno na zaslugama⁷⁸ i premještaji koji se provode uz pristanak i privremeno, i to samo u iznimnim okolnostima⁷⁹. Situacija u kojoj ne postoje redovita promaknuća utemeljena na zaslugama može utjecati na neovisnost sudstva. Izražena je zabrinutost⁸⁰ i u kontekstu predviđene reforme pravosudne mreže u kojoj bi se suci s okružnih sudova koji bi postali dio regionalnih sudova automatski promicali na viši

⁶⁷ Komisija za zaštitu osobnih podataka, kojoj je mandat istekao 16. travnja 2019.; Komisija za zaštitu potrošača, kojoj je mandat istekao 27. ožujka 2020.; Regulatorna komisija za energiju i vodu, kojoj je mandat istekao 20. travnja 2020.

⁶⁸ Nacionalna skupština donijela je 11. veljače 2021. izmjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja kojima je omogućeno produljenje mandata sadašnjeg direktora nadzornog tijela za još dvije godine. Njegov sadašnji mandat trebao je isteći u lipnju 2021. Vidjeti i Zakon o izmjeni Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; Upravni odbor Nacionalnog instituta za upravljanje pravosuđem (koji čine petero članova VPV-a, ministar pravosuđa i jedan član iz Ministarstva pravosuđa) izmijenio je pravila za imenovanje direktora Instituta, čime je omogućeno gotovo automatsko ponovno imenovanje trenutnog direktora.

⁶⁹ Svi natječajni postupci provode se u skladu s uvjetima iz Zakona o pravosudnom sustavu.

⁷⁰ Redoviti natječajni za napredovanje najavljeni su 2018., 2019. i 2020., ali nijedan od njih nije dovršen (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Zahtjev od 20. prosinca 2020. koji je plenarna sjednica Vrhovnog kasacijskog suda uputila Ustavnome sudu – predmet 15/2020.

⁷² Odluka Ustavnog suda 6/2021 u predmetu 15/2020.

⁷³ Doprinos udruženja *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* Izvješću o vladavini prava za 2021., str. 15.

⁷⁴ Tijekom 2017. upućena su 83 suca, tijekom 2018. upućena su 104 suca, tijekom 2019. upućena su 144 suca, tijekom 2020. upućena su 202 suca. Za više informacija vidjeti studiju koju je dostavio Institut za tržišno gospodarstvo.

⁷⁵ Tijekom 2020. upućeno je 59 sudaca na razdoblje dulje od 24 mjeseca. Za više informacija vidjeti studiju o upućivanjima sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja koju je izradio Institut za tržišno gospodarstvo.

⁷⁶ Vidjeti Registar sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja koje su uputili sudovi od 10.12.2020., koji je izradio VPV. Vidjeti i doprinos Vrhovnog kasacijskog suda Izvješću o vladavini prava za 2021.

⁷⁷ Navodi se da se takva iskrivljena praksa upućivanja u Državnom odvjetništvu koristi za upućivanje bez suglasnosti kao navodnu kaznu. Doprinos Bugarskog instituta za pravne inicijative i predsjednika Kasacijskog suda Izvješću o vladavini prava za 2021. i informacije primljene u kontekstu posjeta zemlji.

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, točka 44.

⁷⁹ Venecijanska komisija (CDL-AD(2017)018), točke 86. i 87.

⁸⁰ Više od 500 sudaca potpisalo je otvoreno pismo VPV-u protiv odabranog modela reforme pravosudne mreže. Reformu je kritiziralo i Vrhovno odvjetničko vijeće.

položaj⁸¹. Budući da su rasprave u ranoj fazi, ima prostora za opsežno savjetovanje o reformi pravosudne mreže⁸². Nadalje, važno je da svaka reforma pravosudne mreže počiva na temeljitoj procjeni njezinih vjerojatnih učinaka te da se njome štite neovisnost sudstva i pristup pravosuđu⁸³.

VPV mijenja kriterije za odlučivanje o dodatnom nagrađivanju. Kako bi se odgovorilo na zabrinutost Vijeća Europe u pogledu širokih diskrecijskih ovlasti predsjednika sudova za dodjelu dodatnih naknada sucima, državnim odvjetnicima i sucima istražiteljima, osnovane su dvije radne skupine⁸⁴. Nacrt pravilnika pripremljen je u ožujku 2020., no o njemu se nije raspravljalo na plenarnoj sjednici VPV-a i nije objavljen⁸⁵. Stoga je prerano za procjenu jesu li utvrđeni problemi riješeni s obzirom na preporuke Vijeća Europe. Važno je da se pri svakoj izmjeni uzmu u obzir te preporuke⁸⁶.

Uklonjen je internetski registar o članstvu sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja u strukovnim organizacijama. Obveza sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja da prijave članstvo u strukovnim organizacijama⁸⁷ ukinuta je 2020. U vrijeme objave Izvješća o vladavini prava za 2020. internetska baza podataka sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja koji sudjeluju u strukovnim udrugama i dalje je bila dostupna na internetskim stranicama VPV-a. U međuvremenu su nadležna tijela odgovorila na tu zabrinutost i od 14. siječnja 2021. registar više nije dostupan na internetu.

⁸¹ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 15.; doprinos Vrhovnog kasacijskog suda Izvješću o vladavini prava za 2021.

⁸² Ministarstvo pravosuđa organiziralo je niz javnih rasprava (14., 25. i 29. lipnja 2021.) o predloženom modelu reforme pravosudne mreže uz sudjelovanje širokog raspona predstavnika različitih profesionalnih organizacija u području pravosuđa, sudaca Vrhovnog kasacijskog suda, odvjetnika, lokalnih sudova, općina i predstavnika nevladinih organizacija.

⁸³ Revidirane smjernice o stvaranju pravosudnih mreža za potporu pristupu pravosuđu u okviru kvalitetnog pravosudnog sustava donesene na 22. plenarnoj sjednici Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) 6. prosinca 2013.

⁸⁴ Prema informacijama koje su bugarska tijela primila u vezi s Akcijskim planom, nakon odluke Plenuma VPV-a o zapisniku br. 26 od 22. listopada 2020., točka 32., osnovana je radna skupina za predlaganje izmjena i dopuna Pravilnika o utvrđivanju i isplati dodatnih naknada sucima, državnim odvjetnicima i sucima istražiteljima Plenumu VPV-a, čiji je cilj bio utvrditi jasne, objektivne i transparentne kriterije za određivanje dodatne naknade i za ograničavanje diskrecijskih ovlasti administrativnih upravitelja u pravosuđu. Radna skupina uključuje članove VPV-a, predstavnike pravosudnih tijela i uprave VPV-a. Radna skupina odlučila je pričekati donošenje pravila iz članka 233. stavka 6. prve rečenice ZPS-a (na temelju razine radnog opterećenja odgovarajućeg pravosudnog tijela VPV može odrediti dodatnu naknadu za suce, državne odvjetnike i istražne suce), koja je pripremila radna skupina osnovana odlukom o zapisniku br. 3 od 19. veljače 2020., točka 1.1. i zapisniku br. 7 od 27. svibnja 2020., točka 4.1. Odbora za pravosudnu mrežu, radno opterećenje i pravosudnu statistiku Sudačkog vijeća pri Vrhovnom pravosudnom vijeću. Odlukom od 22. lipnja 2021. Sudačko vijeće Vrhovnog pravosudnog vijeća donijelo je Pravilnik o utvrđivanju iznosa dodatne naknade u skladu s uvjetima iz članka 233. stavka 6. prve rečenice Zakona o pravosudnom sustavu. Doneseni pravilnik tek se treba poslati Odboru za proračun i financije na plenarnoj sjednici VPV-a i odboru za pravosudnu mrežu, radno opterećenje i pravosudnu statistiku Sudačkog vijeća kako bi po tom pitanju djelovali u skladu sa svojim nadležnostima. Prema Skupini država protiv korupcije (GRECO) sustav podnošenja zahtjeva za dodatnu naknadu i dalje se čini podložnim donošenju odluka na temelju širokih diskrecijskih ovlasti i rizicima od neprimjerenih utjecaja. GRECO, Četvrti evaluacijski krug – Evaluacijsko izvješće, Preporuka X., točka 26. Vidjeti i Izvješće Venecijanske komisije (CDL-AD(2010)004), točke 46. i 51.; Preporuka CM/Rec(2010)1 Odbora ministara Vijeća Europe, točka 55.

⁸⁵ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 7.

⁸⁶ Preporuka CM/Rec (2010)12 Odbora ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, točka 55.: „Trebalo bi izbjegavati sustave u kojima temeljna naknada sudaca ovisi o uspješnosti jer bi time mogle nastati poteškoće za njihovu neovisnost”.

⁸⁷ COM(2019) 498, str. 6, bilješka 29.; Venecijanska komisija (CDL-AD(2020)017), točka 29.

Kvaliteta

Sudske pristojbe za zahtjeve podnesene na internetu smanjene su. Izmjenama Zakona o parničnom postupku predviđeno je smanjenje pristojbe za 15 % kad je zahtjev za zaštitu i pomoć podnesen elektronički. Međutim, ta je mjera i dalje previše ograničena na znatno niže sudske pristojbe za pokretanje postupka⁸⁸ jer se odnosi samo na elektronički podnesene spise, a ne na sve predmete. Osim toga, ta se mjera ne odnosi na prag za pravnu pomoć⁸⁹ i njome se primatelji pravne pomoći ne izuzimaju od sudskih pristojbi⁹⁰. Učinak reforme ugrožen je i nedostatkom digitalizacije⁹¹. Nadalje, Odbor UN-a za ukidanje diskriminacije žena⁹² izrazio je posebnu zabrinutost u pogledu ograničenog pristupa pravosuđu za žene i djevojčice.

Uvedene su izmjene kako bi se omogućila upotreba videokonferencija u građanskim, upravnim i kaznenim postupcima. Izmjene Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom postupku i Zakona o kaznenom postupku donesene su 17. prosinca 2020. Njima se omogućuje upotreba videokonferencija u građanskim i upravnim postupcima te u kaznenim postupcima za prikupljanje dokaza. Međutim, čini se da u praksi taj sustav još nije proveden⁹³. Najavljena su daljnja poboljšanja u okviru dvaju projekata u kontekstu bugarskog nacionalnog plana za oporavak i otpornost⁹⁴. Neovisno o tim reformama i planovima sudsko osoblje i suci trenutačno ne mogu raditi na siguran način na daljinu⁹⁵, a sigurna elektronička komunikacija dostupna je samo za komunikaciju među sudovima, ali ne i s drugim pravnim stručnjacima⁹⁶. Iako je moguće pristupiti elektroničkim spisima za tekuće i zaključene predmete te primati informacije o sudskim pristojbama internetski, još uvijek nije moguće ni pokrenuti postupak na internetu ni podnijeti zahtjev za pravnu pomoć internetski, a službeni sudski dokumenti ne mogu se dostaviti elektronički⁹⁷. Projekt financiran iz Europskog socijalnog fonda (2016.–2020.) „Razvoj modela za optimizaciju pravosudne mreže bugarskih sudova i državnih odvjetništava te jedinstvenog informacijskog sustava za sudove”⁹⁸

⁸⁸ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 9. Za visinu pristojbi u građanskim i trgovačkim predmetima vidjeti slike 24. i 25., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁸⁹ Prema sadašnjem sustavu pravne pomoći u Bugarskoj čak ni osobe koje ostvaruju prihode u visini ili malo ispod praga siromaštva prema Eurostatu nemaju pravo na pravnu pomoć. Slika 24., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹⁰ Slika 25., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹¹ U praksi trenutačno ne postoji mogućnost podnošenja predmeta na internetu, nema mogućnosti sudjelovanja na ročištu putem videokonferencije, nema mogućnosti za podnošenje predmeta na internetu. Za više informacija vidjeti slike 39.–45. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹² Konkretnije, posebno zbog raširene korupcije, društvene stigmatizacije, nedostupnosti pravosudnog sustava, rodne pristranosti među službenicima za provedbu zakona, uključujući policiju, i ograničenog znanja sudaca i tijela za provedbu zakona o Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. Doprinos regionalnog ureda UN OHCHR-a za Europu Izvješću o vladavini prava za 2021., str. 2.

⁹³ Slike od 39. do 44., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.; informacije dobivene i u kontekstu posjeta zemlji. (npr. Udruženje državnih odvjetnika u Bugarskoj, Udruženje bugarskih sudaca).

⁹⁴ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 11. Treba napomenuti da bi se nacionalni plan za oporavak i otpornost mogao dodatno izmijeniti i da bi se ti projekti u konačnici mogli ukloniti iz konačnog plana.

⁹⁵ Slika 41., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹⁶ Slika 42., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹⁷ Slika 44., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁹⁸ Pojašnjenje koje je poslao VPV povezano s Akcijskim planom o digitalizaciji. Kad je riječ o jedinstvenom sudskom informacijskom sustavu, na temelju navedenih pojašnjenja i izvješća dionika tijekom posjetâ državi zamijećeno je nezadovoljstvo sudaca i osoblja, što je dovelo do obustave sustava 16. rujna 2020. (koja je dodatno produljena do 31. prosinca 2020.) za nove predmete. U pojašnjenju VPV-a najavljeno je da će odlukom plenarne sjednice koja počinje 1. siječnja 2021. i traje do 1. lipnja 2021. svi sudovi nastaviti s novim predmetima.

obuhvaća ukupno sedam aktivnosti, uključujući dvije koje su posebno povezane s digitalizacijom i e-pravosuđem⁹⁹. Izražena je zabrinutost u pogledu provedbe jedinstvenog sudskog informacijskog sustava zbog izostanka procesa potpune digitalizacije¹⁰⁰. Pandemija bolesti COVID-19 razotkrila je nedostatke sudstva u zemlji u području digitalizacije pravosuđa. Tijekom izvanrednog stanja¹⁰¹ obrada sudskih predmeta obustavljena je na mjesec dana, osim u hitnim slučajevima¹⁰². Nakon što je Vijeće ministara 13. ožujka 2020. proglasilo izvanredno stanje, Sudačko vijeće VPV-a donijelo je novu organizaciju rada na sudovima kako bi se ograničilo širenje zaraze. Međutim, rasprave na daljinu provođene su u vrlo ograničenom broju predmeta na inicijativu određenih sudova, a rad na daljinu bio je iznimka¹⁰³.

Povećani su financijski i ljudski resursi Specijaliziranog kaznenog suda. Specijaliziranom kaznenom sudu prvog stupnja, koji se suočavao s problemima povezanim s manjkom ljudskih ili financijskih resursa, dodijeljena su dva dodatna mjesta sudaca¹⁰⁴. Riječ je o pozitivnom razvoju događaja kojim se odgovorilo na zabrinutost izraženu u poglavlju Izvješća o vladavini prava za 2020. koje se odnosi na Bugarsku. Zabilježena ulaganja vlade u pravosudni sustav posljednjih su godina u porastu¹⁰⁵.

Novim zakonodavstvom izmijenjen je režim koji se primjenjuje na odvjetnička društva. U veljači 2021. uvedene su izmjene Zakona o odvjetništvu kojima je omogućeno osnivanje odvjetničkih društava s jednim vlasnikom te je ukinuta zabrana odvjetnicima da nastupaju u svojstvu rukovoditelja i izvršnih direktora trgovačkih društava¹⁰⁶. Tim se izmjenama stvara prilika za osnivanje više odvjetničkih društava, čime bi se pak povećalo tržišno natjecanje među odvjetnicima i omogućio bolji pristup pravnim stručnjacima.

Učinkovitost

Učinkovitost upravnog pravosuđa i dalje se poboljšava. Uspješnost upravnih sudova u pogledu trajanja postupaka među najučinkovitijima je u EU-u¹⁰⁷. Međutim, zbog nedostatka podataka o učinkovitosti parničnih i izvanparničnih građanskih i trgovačkih predmeta (sudovi prvog i drugog stupnja) nije moguća pravilna evaluacija ukupne učinkovitosti pravosudnog sustava¹⁰⁸. Bugarska i dalje ima dobre rezultate kada je riječ o duljini postupaka pred

⁹⁹ „Razvoj i provedba jedinstvenog sudskog informacijskog sustava” i „Stvaranje specijaliziranog informacijskog sustava za praćenje i analizu čimbenika povezanih sa socioekonomskim razvojem sudskog okruga i radnim opterećenjem sudova”.

¹⁰⁰ Točnije, dionici su izvijestili da se sve provodi na papiru i zatim unosi u sustav. VPV provodi niz projekata koji se financiraju iz proračunskih sredstava i programa vanjskih donatora u cilju poboljšanja i proširenja sustava e-pravosuđa i olakšavanja njegove dostupnosti.

¹⁰¹ Sudačko vijeće VPV-a, izvanredna sjednica, kratki zapisnik br. 9., 15. ožujka 2020.

¹⁰² Kao što su slučajevi ispitivanja opravdanosti istražnog zatvora ili poduzimanju mjera za zaštitu žrtava i djece. Vidjeti i: Agencija EU-a za temeljna prava, „Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 izazvane koronavirusom na temeljna prava”, str. 3.

¹⁰³ Doprinos Vrhovnog kasacijskog suda Izvješću o vladavini prava za 2021.

¹⁰⁴ Sastanak Sudačkog vijeća, zapisnik br. 3, 2. veljače 2021.; Sastanak Sudačkog vijeća, zapisnik br. 6, 23. veljače 2021. Sudačko vijeće VPV-a odbilo je prijedlog Komisije za ovjere i natječaje VPV-u da VPV ne odobri dodatna radna mjesta te je zatim odobrilo dva nova radna mjesta koja će se dodati osoblju Specijaliziranog kaznenog suda.

¹⁰⁵ Slike 29.–31., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

¹⁰⁶ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o odvjetništvu, <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

¹⁰⁷ Slike 9. i 10., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Treba napomenuti da ne postoji usklađena metodologija za mjerenje te uspješnosti.

¹⁰⁸ Slike 7. i 8., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

Vrhovnim kasacijskim sudom u usporedbi s drugim državama članicama¹⁰⁹. Nadalje, kad je riječ o učinkovitosti u određenim područjima prava Unije, postupci se brzo rješavaju u području elektroničke komunikacije i zaštite potrošača¹¹⁰.

II. OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Nakon sveobuhvatne reforme iz 2017. i 2018. Bugarska je osnovala Komisiju za borbu protiv korupcije i oduzimanje nezakonito stečene imovine (dalje u tekstu: Komisija za borbu protiv korupcije). Ta je Komisija uglavnom odgovorna za preventivne i represivne mjere u pogledu korupcije na visokoj razini, vođenje javnog registra izjava o imovinskom stanju i upravljanje njime, praćenje pitanja povezanih sa sukobom interesa i savjetovanje o njima te zapljenu nezakonito stečene imovine. Provodi i institucionalne procjene rizika od korupcije kako bi razvila prilagođene akcijske planove za integritet institucija. Nakon te procjene, preporuke dane javnim institucijama obvezujuće su, a daljnje mjere redovito se prijavljuju Komisiji za borbu protiv korupcije. Nadležnost za predmete korupcije na visokoj razini prenesena je na Specijalizirani kazneni sud, dok se istrage u takvim predmetima provode pod nadzorom Specijaliziranog državnog odvjetništva.

Stručnjaci i rukovoditelji poduzeća smatraju da je razina korupcije u javnom sektoru i dalje visoka. Prema indeksu percepcije korupcije za 2020. koji je objavila organizacija Transparency International, Bugarska ima 44 od 100 bodova i nalazi se na 19. mjestu u Europskoj uniji i 69. u svijetu¹¹¹. Ta je percepcija bila relativno stabilna¹¹² tijekom posljednjih pet godina¹¹³.

Komisija za borbu protiv korupcije dodatno je pojednostavnila svoju organizacijsku strukturu. Racionalizirala je financijska sredstva koja su povećana početkom 2021.¹¹⁴ Nastavila je i povećavati broj osoblja, među ostalim zapošljavanjem novih inspektora u upravi za borbu protiv korupcije. U 2020. Komisija za borbu protiv korupcije zaplijenila je nezakonito stečenu imovinu u vrijednosti od 6,2 milijuna EUR¹¹⁵, a 30 pojedinaca sankcionirano je zbog sukoba interesa. U usporedbi s 2019. broj provedenih inspekcija i zaprimljenih izvješća o navodnim kršenjima povezanim s korupcijom smanjio se (za približno 20 %)¹¹⁶.

Nova strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2027. donesena je u ožujku 2021. Na temelju iskustava iz prethodne strategije utvrđeni su novi prioriteti u pogledu visokorizičnih sektora, uključujući jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije, povećanje odgovornosti lokalnih tijela i stvaranje okruženja za borbu protiv korupcije u

¹⁰⁹ Slika 8., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

¹¹⁰ Slike 18. i 20., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

¹¹¹ Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International (2020.), str. 2.–3. Razina percepcije korupcije kategorizirana je kako slijedi: niska (percepcija korupcije u javnom sektoru među stručnjacima i rukovoditeljima ima više od 79 bodova), relativno niska (rezultat između 79 i 60 bodova), relativno visoka (rezultat između 59 i 50 bodova), visoka (rezultat ispod 50 bodova).

¹¹² U 2015. rezultat je iznosio 41 bod, a 2020. iznosi 44 boda. Rezultat se znatno povećava/smanjuje ako se promijeni za više od pet bodova, poboljšava/pogoršava (mijenja se za 4–5 bodova), relativno je stabilan (mijenja se za 1–3 boda) u posljednjih pet godina.

¹¹³ Podaci Eurobarometra o percepciji korupcije i iskustvu građana i poduzeća, kako su prijavljeni prethodne godine, ažuriraju se svake druge godine. Najnoviji dostupni podaci jesu oni iz Posebnog istraživanja Eurobarometra 502 (2020.) i istraživanja Flash Eurobarometer 482 (2019.).

¹¹⁴ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021.

¹¹⁵ 12 172 551,64 BGN.

¹¹⁶ Informacije i doprinos Komisije za borbu protiv korupcije u kontekstu posjeta Bugarskoj.

kojem se može pravodobno reagirati. Strategija sadržava i popis relevantnih ciljeva, pokazatelja uspješnosti i odgovornih provedbenih subjekata¹¹⁷.

Akcijski plan donesen u studenome 2020. za svladavanje određenih izazova navedenih u Izvješću o vladavini prava za 2020. obuhvaća i pitanja povezana s korupcijom. Cilj je akcijskog plana poboljšati istrage i nastaviti jačati rad Komisije za borbu protiv korupcije. Nadalje, kako je najavljeno u akcijskom planu, trenutačno se razmatra poboljšanje učinkovitosti istraga i suđenja. Radna skupina dobila je 30. ožujka 2021. zadatak da preporuči izmjene Kaznenog zakona kako bi se poboljšala učinkovitost istraga i suđenja¹¹⁸.

Unatoč pojačanim istražnim aktivnostima, rezultati u pogledu broja donesenih osuđujućih pravomoćnih presuda za korupciju na visokoj razini i dalje su slabi. Vrhovni kasacijski sud 2020. donio je 33 odluke u predmetima povezanim s korupcijom. U 19 predmeta odluke su potvrđene, u 8 predmeta akti žalbenog suda opozvani su i vraćeni na novo razmatranje, u četiri su predmeta odluke žalbenog suda izmijenjene, a u dvama predmetima kazneni je postupak nastavljen¹¹⁹. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) preporučio je 17. prosinca 2020. povrat gotovo 6 milijuna EUR nakon navodne zlouporabe ovlasti u jednom bugarskom ministarstvu¹²⁰. Još nisu ostvareni dobri rezultati kad je riječ o pitanju pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima korupcije na visokoj razini¹²¹.

Postoje tek ograničeni dokazi o djelotvornosti mjera povezanih s integritetom javne uprave. Provedba kodeksa ponašanja državnih službenika¹²² u nadležnosti je institucionalnih stegovnih komisija unutar svake javne službe. Razvoj etičkih standarda ponašanja viših dužnosnika (uključujući ministre i gradonačelnike) i sustava za provjeru integriteta te pomoć u njihovoj provedbi u nadležnosti je Komisije za borbu protiv korupcije¹²³. Etički propisi za zastupnike u Parlamentu utvrđeni su u Pravilniku o organizaciji i postupanju Nacionalne skupštine¹²⁴, čija je provedba u nadležnosti jednog od odborâ Nacionalne skupštine. Iako su zakonske odredbe na snazi, ne postoje činjenični dokazi o njihovoj provedbi ili djelotvornosti¹²⁵. Kad je riječ o članovima sudstva, niti postoje dokazi o pružanju osposobljavanja u području borbe protiv korupcije niti je uspostavljen savjetodavni odbor za etička pitanja. Kad je riječ o policijskim snagama, inspektorat Ministarstva unutarnjih poslova 2021. uveo je novi sustav videosnimanja djelovanja službenika za sigurnost i

¹¹⁷ Doprinos Komisije za borbu protiv korupcije. Vidjeti i Nacrt nacionalne strategije za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije (2021.–2027.).

¹¹⁸ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 1.

¹¹⁹ Godišnje izvješće o aktivnosti Vrhovnog kasacijskog suda za 2020., str. 41.–43.

¹²⁰ Europska komisija: Europski ured za borbu protiv prijevara, OLAF, preporučuje povrat gotovo 6 milijuna EUR nakon navodne zlouporabe ovlasti bugarskog ministarstva – PRIOPĆENJE ZA MEDIJE EU-a br. 04/2021.

¹²¹ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 12. Osim toga, u lipnju 2021. Ministarstvo financija SAD-a izreklo je sankcije protiv određenih bugarskih državljana (uključujući jednog bivšeg zastupnika u Parlamentu) zbog počinjenja djela korupcije u skladu s američkim Globalnim zakonom Magnicki. Ministarstvo financija SAD-a, Popis posebno imenovanih državljana – ažurirana verzija – 2. lipnja 2021.

¹²² Donijelo Vijeće ministara Rezolucijom br. 57 od 2. travnja 2020. Uloga Kodeksa ponašanja državnih službenika u sustavu za integritet javnog sektora trenutačno se preispituje uz potporu Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) u okviru projekta za unapređenje reforme javne uprave.

¹²³ Članak 32. stavak 1. točka 6. Zakona o borbi protiv korupcije i oduzimanju nezakonito stečene imovine.

¹²⁴ Nacionalna skupština Republike Bugarske (2017.), Pravilnik o organizaciji i postupanju Nacionalne skupštine.

¹²⁵ Kao što su otvoreni ili zatvoreni postupci i odluke nadležnih tijela.

cestovnih ophodnji¹²⁶. Dokazi o kršenju pravila o integritetu, uključujući korupciju, prikupljeni s pomoću uređaja za snimanje videozapisa upotrebljavaju se za stegovne radnje, kažnjavanje ili osuđivanje policijskih službenika iz različitih odjela¹²⁷.

Uspostavljen je sustav provjere izjava o imovinskom stanju i sukoba interesa. Komisija za borbu protiv korupcije 2020. provela je 21 587 provjera imovinskih kartica i izjava o interesima osoba na višim javnim položajima (u usporedbi s 9 900 provjera provedenih 2019.), uključujući osobe koje su sudjelovale u lokalnim izborima¹²⁸. Izjave su javno dostupne putem Registra nositelja visokih javnih dužnosti na internetskoj stranici Komisije za borbu protiv korupcije. Mjere sukoba interesa i nespojivosti dužnosti za državne službenike (primjenjive na zaposlenike središnje i lokalne uprave) definirane su Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radu, Zakonom o Ministarstvu unutarnjih poslova, Zakonom o državnoj agenciji za nacionalnu sigurnost, Zakonom o carini i drugim organskim zakonima¹²⁹.

I dalje nema posebnih propisa o lobiranju. Iako je reguliranje lobiranja dio nacionalnog akcijskog plana kao odgovor na Izvješće o vladavini prava za 2020.¹³⁰, potrebno je poduzeti konkretne korake.

Ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača. Međutim, postojećim kaznenim zakonodavstvom¹³¹ koje se primjenjuje na svjedoke pruža se *mutatis mutandis* zaštita pojedincima koji prijavljuju slučajeve kaznenih djela, uključujući korupciju. Anonimne pritužbe nisu ni dopuštene ni zaštićene, stoga se Komisija za borbu protiv korupcije ne može koristiti informacijama dobivenima od nepoznatih pojedinaca ili iz neobjavljenih izvora.

¹²⁶ Ministarstvo unutarnjih poslova (projekt financiran iz Fonda za unutarnju sigurnost Europske komisije) stavilo je na raspolaganje velik broj tjelesnih kamera koje se koriste od 2021.

¹²⁷ Izvješće o unutarnjoj sigurnosti: u razdoblju 2014.–2020. osuđeno je osmero službenika prometne policije. Uz to, informacije dobivene u kontekstu posjeta Bugarskoj.

¹²⁸ U 2020. je na vrijeme podneseno 83 316 imovinskih kartica i izjava o interesima osoba zaposlenih u državnoj upravi (tj. 250 manje nego 2019.). U 46 slučajeva došlo je do kršenja upravnih odredaba (što je 38 % manje nego 2019.); sankcije su izrečene u dvama slučajevima (tj. 50 % manje nego 2019.). U 2020. unutarnji inspektorati proveli su 4 750 provjera (tj. 23 % manje nego 2019.). Tijekom 2020. utvrđen je 21 upravni prekršaj (u usporedbi sa šest prekršaja 2019.); s primjenom sankcija u četiri slučaja, uz devet slučajeva prestanka radnog odnosa zbog nespojivosti dužnosti (tj. isti broj kao i 2019.). U 2020. broj zaprimljenih i obrađenih izjava o imovinskom stanju nositelja visokih javnih dužnosti smanjio se za približno 36 % u odnosu na 2019. U 2020. broj izjava koje nisu podnesene ili su podnesene sa zakašnjenjem povećao se za približno 160 % u odnosu na 2019. Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021.

¹²⁹ U 2020. Komisija za borbu protiv korupcije provela je 28 provjera (u usporedbi sa 17 u 2019.) u slučajevima sukoba interesa i nespojivosti dužnosti. Ukupno 30 odluka kojima se utvrđuje sukob interesa doneseno je 2020., a 2019. bilo ih je doneseno 14. Informacije koje je dostavila država za Izvješće o vladavini prava za 2021. Vidjeti i GRECO, Četvrti evaluacijski krug – Drugo izvješće o sukladnosti, preporuke III. i IV., točka 11. GRECO je zaključio da su preporuke III. i IV. o izvješćivanju o imovinskom stanju, utvrđivanju sukoba interesa i izvješćivanju o sukobima interesa te o njihovom učinku na sprečavanje i otkrivanje korupcije provedene na zadovoljavajući način.

¹³⁰ Kako je ukazano u Izvješću o vladavini prava za 2020., analiza Nacionalnog centra za parlamentarno istraživanje koja obuhvaća razdoblje od travnja 2017. do prosinca 2019. pokazala je da gotovo 37 % donesenih pravnih akata predstavlja izmjene drugih akata, uključujući i prijelaznim i završnim odredabama akta kojim se vrši izmjena. Dionici su izrazili ozbiljnu zabrinutost da ta praksa ne samo da negativno utječe na transparentnost zakonodavnog postupka u zemlji već u nekim slučajevima može ukazivati i na nepravilno lobiranje.

¹³¹ Članak 123. (o zaštiti svjedoka) Zakona o kaznenom postupku.

Nadležna tijela poduzela su određene mjere za suzbijanje rizika od korupcije povezanih s mjerama koje se provode zbog pandemije bolesti COVID-19. Tim su mjerama obuhvaćeni sektori s visokim rizikom od korupcije, kao što su zdravstvena skrb i javna nabava. Pokrenuti su hitni postupci javne nabave, uz znatnu upotrebu neobjavljenih pregovaračkih postupaka i pojednostavnjenih postupaka (tj. s jednim dobavljačem ili dobavljačem bez prethodnog dokazanog iskustva ili korporativne sposobnosti za određeni ugovor). U okviru političkog pristupa koji se odnosi na pandemiju bolesti COVID-19 predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova¹³², Ministarstva zdravstva i kontrolnih tijela povremeno se sastaju kako bi razmijenili operativne informacije i odlučili o mjerama koje treba poduzeti, uključujući suzbijanje rizika od korupcije. Osnovana je zasebna jedinica u Glavnoj upravi Ministarstva unutarnjih poslova za borbu protiv organiziranog kriminala kako bi se suzbila korupcija u zdravstvu¹³³.

III. MEDIJSKI PLURALIZAM I SLOBODA MEDIJA

Bugarski pravni okvir¹³⁴ temelji se na nizu ustavnih i zakonodavnih zaštitnih mjera, kao što je Zakon o radiju i televiziji¹³⁵. Zakonom o pristupu javnim informacijama reguliraju se pristup javnim informacijama i ponovna uporaba informacija javnog sektora. Regulatorno tijelo za medije, odnosno Vijeće za elektroničke medije (CEM), osniva se Zakonom o radiju i televiziji te djeluje u skladu s njim.

Doneseno je novo zakonodavstvo za jačanje neovisnosti regulatornog tijela za medije CEM-a te su poduzete mjere za povećanje njegovih resursa. U prosincu 2020. Nacionalna skupština donijela je Zakon¹³⁶ o izmjeni Zakona o radiju i televiziji radi prenošenja revidirane Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama. Time će se povećati neovisnost CEM-a, posebno osiguravanjem da slijedi javni interes te poduzeti mjere za zaštitu slobode i pluralizma govora i informacija te neovisnosti pružatelja medijskih usluga. Povećanjem proračuna CEM-a u iznosu od 574 867 EUR (1,12 milijuna BGN), koje je predviđeno u državnom proračunu za 2021., nastoje se riješiti pitanja iz Izvješća o vladavini prava za 2020. u pogledu nedostatka sredstava potrebnih za djelotvorno obavljanje zadaća tog Vijeća¹³⁷. Iako je to dobrodošao razvoj događaja, vlada je nedavno u ožujku i travnju 2021. smanjila proračun tog regulatornog tijela¹³⁸. Nadalje, tek treba vidjeti hoće li planirano povećanje proračuna biti primjereno s obzirom na dodatne zadaće povezane s provedbom revidirane Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama¹³⁹.

Nedostatak transparentnosti vlasništva nad medijima i dalje je razlog za zabrinutost. Unatoč redovitim ažuriranjima javnog registra linearnih i nelinearnih medijskih usluga koji vodi CEM, a na koji se upućuje u Izvješću o vladavini prava za 2020., podaci o vlasništvu nad medijima još uvijek nisu u potpunosti otkriveni javnosti. Neki su dionici izrazili

¹³² Glavna uprava za nacionalnu policiju.

¹³³ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 29.

¹³⁴ Prema Svjetskom indeksu slobode medija Reportera bez granica za 2021. Bugarska zauzima 112. mjesto od 180 zemalja koje se prate, što je jedno mjesto niže u odnosu na prošlu godinu (posljednje mjesto u EU-u).

¹³⁵ Zakon o radiju i televiziji.

¹³⁶ Objavljeno u Državnom listu br. 109/2020.

¹³⁷ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 15.

¹³⁸ Dekret br. 113. od 29. veljače 2021. i Dekret br. 177. od 29. travnja 2021.

¹³⁹ Informacije zaprimljene od Vijeća za elektroničke medije u kontekstu posjeta državi.

zabrinutost da bi se pitanje transparentnosti medija moglo pogoršati znatnom koncentracijom informativnih medija do koje je došlo 2020.¹⁴⁰

Nedostatak regulatornih zaštitnih mjera za pošteni i transparentnu dodjelu sredstava za državno oglašavanje¹⁴¹ i dalje izaziva zabrinutost. Nadalje, dionici su naglasili da je transparentnost dodjele javnih sredstava medijskim kućama i dalje problematična¹⁴².

Političko uplitanje u medije i dalje je goruće pitanje. Čini se da je važan čimbenik nedostatak zakonodavstva kojim se političarima i strankama onemogućuje vlasništvo nad medijskim kućama, a u sektoru televizije i novina zabilježen je veći rizik u tom pogledu¹⁴³. Nadležna tijela predstavila su akcijski plan koji uključuje to pitanje kao jedan od prioriteta bugarskog Nacionalnog programa za razvoj do 2030.¹⁴⁴ Međutim, još nisu utvrđene konkretne mjere.

Pandemija bolesti COVID-19 negativno je utjecala na medijski pluralizam i nisu uspostavljene mjere kojima se izravno podupire medijski sektor. Pandemija je utjecala na medijski pluralizam i zaštitu novinara uglavnom u gospodarskom smislu, zbog smanjenja plaća i kašnjenja u plaćanju, što je znatno utjecalo na regionalno novinarstvo, kako su istaknuli dionici¹⁴⁵. Navodi se da su neki od manjih i regionalnih medija proglasili stečaj zbog pandemije¹⁴⁶.

Radno okruženje i sigurnost novinara i dalje izazivaju zabrinutost¹⁴⁷. Pristup javnim informacijama i dalje je otežan, a novinari se i dalje suočavaju s političkim pritiskom i autocenzurom¹⁴⁸. Od posljednjeg izvješća, na platformi Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara zabilježeno je šest novih upozorenja o uznemiravanju novinara i napadima na njih¹⁴⁹. To uključuje jedno upozorenje povezano sa slučajem novinara kojeg je policija navodno pretukla i zadržala na 24 sata, što je državno odvjetništvo odbilo istražiti. Druga upozorenja odnose se na napade na novinare i druge medijske aktere i njihovo uznemiravanje te na zlouporabu tužbi. Nadalje, pandemija bolesti COVID-19 dovela je do obustave rada na smjernicama koje su u ožujku 2020. bugarskim tijelima poslali Reporteri bez granica kako bi se riješili problemi povezani sa slobodom medija u Bugarskoj, uključujući sigurnost novinara, pristup informacijama, dodjelu sredstava za državno oglašavanje i financiranje medija¹⁵⁰.

¹⁴⁰ Informacije zaprimljene u okviru posjeta Bugarskoj i na temelju Alata za praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 12. Visoka razina koncentracije zabilježena je u sektoru televizije (92 % ukupnog tržišnog udjela drže četiri najveća vlasnika). Kumulativni udjeli publike četiriju glavnih televizijskih medijskih grupa (74 %) i četiriju glavnih radijskih grupa (79 %) isto tako ukazuju na visoku koncentraciju. Sektor internetskih medija karakterizira nedostatak preciznih podataka.

¹⁴¹ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., Bugarska, str. 15.

¹⁴² Reporteri bez granica, Bugarska.

¹⁴³ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., Bugarska, str. 14.

¹⁴⁴ Ministarstvo financija (2019.), Nacionalni program za razvoj do 2030., Bugarska.

¹⁴⁵ Informacije primljene u kontekstu posjeta Bugarskoj.

¹⁴⁶ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., Bugarska, str. 7.

¹⁴⁷ Izvješće o vladavini prava za 2020, Poglavlje za Bugarskoj, str. 17.

¹⁴⁸ Informacije primljene u kontekstu posjeta Bugarskoj.

¹⁴⁹ Nadležna tijela nisu odgovorila ni na jedno od upozorenja. Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara.

¹⁵⁰ Reporteri bez granica, Bugarska.

IV. OSTALA INSTITUCIJSKA PITANJA POVEZANA SA SUSTAVOM PROVJERA I RAVNOTEŽE

Bugarska je predstavnička demokratska republika s izravno biranim predsjednikom, jednodomnom Nacionalnom skupštinom i Ustavnim sudom nadležnim za ustavni nadzor zakona. Nacionalna skupština ima ovlast konačnog odlučivanja pri donošenju zakona¹⁵¹. Bugarska ima dvije nacionalne institucije za ljudska prava. Prva je ombudsman, neovisno ustavno tijelo koje bira Nacionalna skupština i čija je zadaća promicati te štititi ljudska prava i temeljne slobode. Druga je Komisija za zaštitu od diskriminacije, tijelo koje provodi politike u sferama ravnopravnosti spolova i sprečavanja diskriminacije.

Uspostava mehanizma naknadnog praćenja još uvijek nije dovršena. Kao što je navedeno u Izvješću o CVM-u iz listopada 2019.¹⁵² te se podsjeća u Izvješću o vladavini prava za 2020., Vlada je odlučila uspostaviti dodatni, sveobuhvatniji mehanizam praćenja u zemlji čija bi središnja točka bilo Vijeće za koordinaciju i suradnju („vijeće za naknadno praćenje”). Cilj Vijeća trebala bi biti provedba neovisne, transparentne i objektivne procjene napretka Bugarske u reformi pravosuđa te borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala¹⁵³. Vijeće bi trebalo započeti s radom po službenom isteku CVM-a. Međutim, osnivanje Vijeća građana, tijela u okviru Vijeća za koordinaciju i suradnju koje uključuje članove civilnog društva i za koje je pokrenut postupak odabira, obustavljeno je u očekivanju odluke Vrhovnog upravnog suda o žalbi u vezi s tom stvari¹⁵⁴.

Akcijski plan donesen kao odgovor na Izvješće o vladavini prava za 2020. uključuje mjere kojima se nastoje riješiti određeni problemi utvrđeni u pogledu provjera i ravnoteža. To uključuje korake za povećanje sredstava za nacionalne institucije za ljudska prava i poboljšanje postupka donošenja odluka. Za potonje su predviđene dvije inicijative: izrada smjernica za naknadnu procjenu učinka¹⁵⁵ i provedba naknadnih procjena učinka ključnih zakona¹⁵⁶.

Nedavno provedenom studijom potvrđeni su ograničeni razmjeri uporabe javnog savjetovanja i procjene učinka, posebno za zakonodavstvo koje su predložili zastupnici u Parlamentu. U studiji koju je proveo Nacionalni centar za parlamentarno istraživanje, koji je dio Nacionalne skupštine, razmatraju se zakonodavne aktivnosti Nacionalne skupštine od travnja 2017. do ožujka 2021.¹⁵⁷ Glavni nalazi potvrđuju povećani broj nacrt zakona koje su predložili zastupnici u Parlamentu¹⁵⁸, bez obveznog savjetovanja s dionicima, procjene

¹⁵¹ Članak 87. Ustava: svaki član Nacionalne skupštine ili Vijeća ministara ima pravo predložiti nacrt zakona. Zakone donosi Nacionalna skupština u dva čitanja. Doneseni nacrt zakona prosljeđuje se predsjedniku Republike Bugarske, koji potpisuje dekret o njegovu proglašenju. Zakon se objavljuje u Državnom listu i stupa na snagu tri dana od objave, osim ako njime nije drugačije propisano. Vidjeti i nedavni nacrt reforme Ustava o kojem je bilo riječi u bilješci 40., kojim je pravo zakonodavne inicijative prošireno i na pravosudna vijeća. Međutim, taj je dio kasnije izostavljen iz nacrt.

¹⁵² COM(2019) 498, str. 3.

¹⁵³ Dekretom br. 21 od 14. veljače 2020. izmijenjen je izvorni datum stupanja na snagu Dekreta (br. 240 Vijeća ministara iz 2019.) o osnivanju Nacionalnog mehanizma za praćenje.

¹⁵⁴ Žalbu je podnijela nevladina organizacija oštećena ukidanjem početnog postupka odabira takozvanog Vijeća građana u okviru mehanizma za naknadno praćenje.

¹⁵⁵ Donesena Odlukom br. 885 Vijeća ministara od 3. prosinca 2020.

¹⁵⁶ Ključne zakone utvrđuje Vijeće za upravne reforme nakon petogodišnjeg mandata, u skladu sa Zakonom o pravnim aktima iz 2016.

¹⁵⁷ Za više informacija vidjeti <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>

¹⁵⁸ Tijekom 44. saziva Nacionalne skupštine zastupnici u Parlamentu predložili su više od 60 % nacrt zakona. – Studija o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 9.

učinka i provjere usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a¹⁵⁹ koje se primjenjuje na nacрте zakonodavstva koje predlaže Vlada. Vlasti su se obvezale da će se pridržavati nedavno pojačanih pravila¹⁶⁰ i nastaviti s praksom Vlade da nacрте zakona dostavlja Parlamentu s potpunom ili djelomičnom procjenom učinka¹⁶¹. Međutim, ta nastojanja u pogledu poboljšanja kvalitete procjene učinka i javnih savjetovanja ne obuhvaćaju nacрте zakona koje su predložili zastupnici u Parlamentu. Osim toga, iako je izrada procjene učinka obvezan korak u zakonodavnom postupku od 2016., zakonodavne intervencije samo se kod ograničenog broja nacрте temelje na stručnom znanstvenom znanju¹⁶². Kako bi se to riješilo, nadležna tijela obvezala su se da će početi provoditi naknadne procjene učinka ključnog zakonodavstva, za koje je Vijeće ministara 3. prosinca 2020. donijelo smjernice¹⁶³. Nadalje, javna savjetovanja i povratne informacije dionika isto su tako sastavni dio tog procesa. Međutim, u većini predloženih nacрте zakona¹⁶⁴ nema informacija o javnim savjetovanjima ili raspravama koje organiziraju zastupnici u Parlamentu ili Vladi kako bi se utvrdili problemi i razlozi za donošenje nacрте zakona¹⁶⁵. Nadalje, razlozi za donošenje zakona u vrlo su malom broju predloženih nacрте zakona uključivali stajališta nekih ili svih dionika¹⁶⁶.

Praksa uvođenja važnih zakonodavnih izmjena izmjenama drugih pravnih akata i dalje izaziva zabrinutost. Nastavljena je zakonodavna tehnika primjene prijelaznih odredaba jednog pravnog akta za uvođenje većih izmjena u drugi nepovezani akt¹⁶⁷. Time se potvrđuje zabrinutost iznesena u Izvješću o vladavini prava za 2020. jer se takvim izmjenama zaobilaze zahtjevi za javno savjetovanje i procjenu učinka¹⁶⁸. Nadalje, još jedan trend, koji je utvrđen u Izvješću o vladavini prava za 2020. i koji i dalje izaziva zabrinutost, zakonodavna je praksa donošenja velikih izmjena između prvog i drugog čitanja u Nacionalnoj skupštini bez javnog savjetovanja¹⁶⁹.

Sustav mjera za izvanredna stanja povezan s pandemijom bolesti COVID-19 još je na snazi. Nakon donošenja sustava mjera za „izvanredna stanja” od 13. ožujka do 13. svibnja 2020.¹⁷⁰, 12. svibnja 2020. donesena je izmjena Zakona o zdravlju¹⁷¹ kojom je

¹⁵⁹ Studija o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 62.

¹⁶⁰ Metodologija procjene učinka ažurirana je 2019. Vijeće za administrativne reforme (savjetodavno tijelo Vijeća ministara) odobrilo je u veljači 2021. nove predloške i smjernice o procjenama učinka. Vlada objavljuje i popis procjena učinka na svojim internetskim stranicama radi savjetovanja. - www.strategy.bg.

¹⁶¹ Na internetskim stranicama Parlamenta prikazano je da uz nacрте zakona Vijeća ministara postoje ti dokumenti.

¹⁶² Studija o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 16. i 20.

¹⁶³ Vijeće ministara (2020.), Smjernice za naknadnu procjenu učinka.

¹⁶⁴ U 93 % nacрте zakonodavstva – vidjeti Studiju o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 56.–57.

¹⁶⁵ Vidjeti prethodno upućivanje.

¹⁶⁶ U 9 % nacрте zakonodavstva – vidjeti Studiju o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 59.

¹⁶⁷ U 37 % predloženih nacрте zakona konačnim i prijelaznim odredbama izmijenjeni su drugi zakonski akti, što je 2 % više u odnosu na prethodnu Nacionalnu skupštinu. Studija o zakonodavnim aktivnostima Nacionalne skupštine (travanj 2017.–ožujak 2021.), str. 46. (npr. uvođenje izmjena Kaznenog zakona putem Zakona o pomorskoj trgovini, čime se neregulirani prijevoz osoba smatra kaznenim djelom iako je već kažnjiv u skladu s upravnim propisima).

¹⁶⁸ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Bugarsku, str. 19.

¹⁶⁹ Informacije primljene u kontekstu posjeta Bugarskoj. Na primjer, vidjeti zakon kojim se uspostavlja mehanizam za opću i kaznenu odgovornost glavnog državnog odvjetnika i njegovih ili njezinih zamjenika, u kojem su izmjene između dvaju čitanja uvedene u zadanom roku i odobrene ubrzo nakon temeljite rasprave. Postupak se može pregledati na <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

¹⁷⁰ Nacionalna skupština Republike Bugarske (2020.), Odluka o proglašenju izvanrednog stanja (13. ožujka 2020.) i Nacionalna skupština Republike Bugarske (2020.), Odluka o produljenju trajanja

uveden novi sustav mjera za izvanredna stanja („izvanredna situacija izazvana epidemijom”)¹⁷². Vijeće ministara odlučilo je na prijedlog ministra zdravstva 13. svibnja 2020. proglasiti izvanrednu situaciju izazvanu epidemijom u trajanju od jednog mjeseca, koja je kasnije redovno produljivana i još je uvijek na snazi do [31. srpnja 2021.]. Ustavni sud¹⁷³ preispitao je taj novi sustav mjera za izvanredna stanja te je 23. srpnja 2020. odlučio da je sustav u skladu s Ustavom¹⁷⁴.

Nacionalna skupština donijela je pravila kojima se osigurava kontinuitet tijekom pandemije bolesti COVID-19. Kako bi se prilagodila situaciji, Nacionalna skupština nastavila je s redovnim radom, a 6. studenoga 2020. donijela je pravila kojima se dodaje mogućnost sudjelovanja na plenarnim sjednicama putem videokonferencije za zastupnike u Parlamentu kojima je određena obvezna izolacija ili karantena zbog bolesti COVID-19¹⁷⁵. Dana 23. studenoga 2020. ukupno 54 zastupnika Parlamenta osporilo je ustavnost tih pravila pred Ustavnim sudom¹⁷⁶, dok ih je on smatrao sukladnima Ustavu¹⁷⁷.

Povećani su financijski i ljudski resursi nacionalnih institucija za ljudska prava. Povećani su proračuni ombudsmana i Komisije za zaštitu od diskriminacije. Bugarska tijela izvijestila su da se u proračunskoj prognozi za razdoblje 2021.–2023. predviđa povećanje od 10 % sredstava za osoblje u objema institucijama. Nadalje, u cilju poboljšanja kapaciteta institucije ombudsmana nacrtom proračuna predviđeni su dodatni rashodi¹⁷⁸.

O nacrtu zakonodavstva o povećanoj transparentnosti financiranja nevladinih organizacija stranim sredstvima nije se dalje raspravljalo. Nacrt zakona podnesen 3. srpnja 2020.¹⁷⁹ u cilju nametanja novih obveza neprofitnim organizacijama izazvao je zabrinutost među dionicima¹⁸⁰ u pogledu usklađenosti s pravom EU-a¹⁸¹. Nakon objave Izvješća o vladavini prava za 2020., o nacrtu zakona nije se dodatno raspravljalo¹⁸².

izvanrednog stanja (3. travnja 2020.). Tom su odlukom Vladi dane široke ovlasti za poduzimanje svih potrebnih mjera za rješavanje krize.

¹⁷¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvu.

¹⁷² Članak 63. Zakona o zdravstvu. U skladu s tim novim sustavom, Vijeće ministara može proglasiti izvanrednu situaciju izazvanu epidemijom na određeno vrijeme, a na prijedlog ministra zdravstva. Time se omogućuje nastavak primjene nekih od mjera poduzetih za vrijeme trajanja izvanrednog stanja, kao i uvođenje novih, unatoč završetku izvanrednog stanja.

¹⁷³ Na zahtjev predsjednika Republike; Ustavni sud, predmet br. 7/2020.

¹⁷⁴ Odluka Ustavnog suda br. 10/2020 u predmetu br. 7/2020, 23. srpnja 2020.

¹⁷⁵ Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 42.–43.

¹⁷⁶ Ustavni sud, predmet br. 13/2020.

¹⁷⁷ Odluka Ustavnog suda 2/2021 u predmetu 13/2020.

¹⁷⁸ Za više informacija vidjeti Akcijski plan s mjerama za rješavanje pitanja iznesenih u Izvješću o vladavini prava za 2020., <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

¹⁷⁹ Nacrt zakona 054-01-60 – nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o neprofitnim pravnim subjektima.

¹⁸⁰ Sumnje koje su dionici izrazili u svojim mišljenjima objavljenima na internetskoj stranici Parlamenta u okviru procesa donošenja zakona uključuju ograničenja slobode udruživanja i slobodnog kretanja kapitala te javnosti registra što bi isto moglo biti posljedica provedbenih akata (vidjeti doprinos Bugarskog centra za neprofitno pravo, Bugarskog donacijskog foruma, Bugarskog helsinškog odbora), <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁸¹ U istom smislu vidjeti Sud Europske unije, presuda od 18. lipnja 2020., Komisija protiv Mađarske, C-78/18.

¹⁸² Nakon isteka mandata Nacionalne skupštine prestaju važiti nacrti zakonodavnih akata koji su u postupku. Može ih ponovno uvesti sljedeća Nacionalna skupština, no zakonodavni postupak trebao bi opet krenuti od samog početka.

Međutim, prostor za građansko djelovanje i dalje je sužen¹⁸³, a u nekim se slučajevima čini da su članovi civilnog društva izloženi pritisku u vidu kampanja ocrnjivanja, zastrašivanja i negativnog diskursa¹⁸⁴. U studenome 2020., tijekom Univerzalnog periodičnog pregleda, Bugarska je primila nekoliko preporuka povezanih s potrebom za poboljšanjem građanskog prostora i rješavanjem slučajeva zastrašivanja i prijetnji¹⁸⁵.

¹⁸³ Vidjeti ocjenu koju je dao alat za praćenje Civicus, Bugarska. Ocjene na ljestvici od pet kategorija: otvoreno, suženo, zapriječeno, potisnuto i zatvoreno.

¹⁸⁴ Informacije primljene u kontekstu posjeta Bugarskoj.

¹⁸⁵ Doprinos Regionalnog ureda UN OHCHR-a za Europu Izvješću o vladavini prava za 2021., str. 8.–9.

Prilog I.: Popis izvora prema abecednom redoslijedu*

* *Popis doprinosa primljenih u okviru savjetovanja za Izvješće o vladavini prava za 2021. dostupan je na:* <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agencija za temeljna prava (2020.), Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 izazvane koronavirusom na temeljna ljudska prava (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

Agencija za temeljna prava (2021.), Pravno okruženje i prostor organizacija civilnog društva u podupiranju temeljnih prava u Bugarskoj.

Bugarska vlada (2021.), Informacije koje je dostavila Bugarska za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Bugarska vlada (2021.), Nacrt nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije (2021.–2027.) (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Bugarski centar za neprofitno pravo (2021.), Doprinos bugarskog Centra za neprofitno pravo Izvješću o vladavini prava za 2021.

Bugarski donacijski forum (2021.), Doprinos bugarskog donacijskog foruma Izvješću o vladavini prava za 2021.

Bugarski helsinški odbor (2021.), Doprinos Bugarskog helsinškog odbora Izvješću o vladavini prava za 2021.

Centar za medijski pluralizam i slobodu medija (2021.), Alat za praćenje medijskog pluralizma za 2021. – Izvješće za Bugarsku.

CEPEJ (2013.), Revidirane smjernice o stvaranju pravosudnih mreža kao potpora pristupu pravosuđu unutar kvalitetnog pravosudnog sustava (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guide/168078c492>).

CEPEJ (2020.), Studija o funkcioniranju pravosudnih sustava u državama članicama EU-a.

Civicus, *Monitor tracking civil space – Bulgaria* (Alat za praćenje građanskog prostora – Bugarska) (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Europska komisija (2019.), Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Bugarske u okviru mehanizma suradnje i provjere, COM(2019) 498.

Europska komisija (2020.), Izvješće o vladavini prava za 2020. – Stanje vladavine prava u Europskoj uniji.

Europska komisija (2021.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u.

Europska komisija: Europski ured za borbu protiv prijevара, OLAF preporučuje povrat gotovo 6 milijuna EUR nakon navodne zlouporabe ovlasti bugarskog ministarstva – priopćenje za medije EU-a br. 04/2021 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_hr).

Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ, 2019.), Neovisnost i odgovornost pravosuđa – Ispitivanje ENCJ-a o neovisnosti sudaca.

Europski parlament (2020.), Rezolucija o vladavini prava i temeljnim pravima u Bugarskoj (2020/2793(RSP)).

Europski parlament, Države članice moraju odmah prestati prodavati putovnice EU-a, zastupnici zahtijevaju – Priopćenje za medije od 22. listopada 2020. (<https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Europski sud za ljudska prava, presuda od 5. veljače 2010., Kolevi protiv Bugarske.

Finsko predsjedništvo Vijeća Europske unije (2019.), Izvješće predsjedništva (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Glavna uprava za komunikaciju (2019.), *Flash Eurobarometer* br. 482: stavovi poduzeća o korupciji u EU-u.

Glavna uprava za komunikaciju (2020.), Posebna anketa Eurobarometra br. 502.: korupcija.

GRECO (2015.), Četvrti evaluacijski krug – Evaluacijsko izvješće za Bugarsku u pogledu sprečavanja korupcije zastupnika u parlamentu, sudaca i državnih odvjetnika: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

Institut za tržišno gospodarstvo (2021.), Studija o upućivanju sudaca, državnih odvjetnika i sudaca istražitelja (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomyikom/#ixzz6pUEALbxu>).

Kritika Vrhovnog odvjetničkog vijeća o reformi pravosudne mreže, <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021.), Doprinos udruženja *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* Izvješću o vladavini prava za 2021.

Ministarstvo financija (2019.), Nacionalni program za razvoj do 2030., Bugarska (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Ministarstvo financija SAD-a, Popis posebno imenovanih državljana – ažurirana verzija, 2. lipnja 2021. (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Nacionalna skupština Republike Bugarske (2017.), Pravilnik o organizaciji i postupanju Nacionalne skupštine (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Nacionalna skupština Republike Bugarske (2020.), Odluka o produljenju trajanja izvanrednog stanja – 3. travnja 2020. (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Nacionalna skupština Republike Bugarske (2020.), Odluka o proglašenju izvanrednog stanja – 13. ožujka 2020. (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Odluka Ustavnog suda br. 6/2021 u predmetu br. 15/2020. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Priopćenje za medije o otvorenom pismu VPV-u protiv odabranog modela reforme pravosudne mreže koje je potpisalo 500 sudaca. – <https://news.lex.bg/564>

Priopćenje za medije Vrhovnog kasacijskog suda o Nacionalnom institutu za upravljanje pravosuđem. – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

Regionalni ured UN OHCHR-a za Europu (2021.), Doprinos Regionalnog ureda UN OHCHR-a za Europu Izvješću o vladavini prava za 2021.

Reporteri bez granica – Bugarska, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Sud Europske unije, presuda od 18. lipnja 2020., Komisija protiv Mađarske, C-78/18.

Transparency International (2021.), Indeks percepcije korupcije 2020.

Ustavni sud, predmet br. 15/2020, <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Vijeće Europe: Odbor ministara (2010.), Preporuka CM/Rec (2010)12 Odbora ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornost.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2019.), Odluka CM/Notes/1362/H46-6.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2019.), Privremena rezolucija CM/ResDH(2019)367.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2020.), Odluka CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2021.), Odluka CM/Notes/1398/H46-6 od 9.–11. ožujka, (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa).

Vijeće Europe: Odjel za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava (2021.), Memorandum H/Exec(2021.)9.

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2010.), Izvješće o neovisnosti pravosudnog sustava, Dio I.: Neovisnost sudaca (CDL-AD(2010)004).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2017.), Bugarska – Mišljenje o Zakonu o pravosudnom sustavu (CDL-AD(2017)018).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2019.), Bugarska – Mišljenje o nacrtu izmjena Zakona o kaznenom postupku i Zakona o pravosudnom sustavu u vezi s kaznenim istragama protiv najviših sudaca (CDL-AD(2019)031).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2020.), Bugarska – Hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog Ustava (CDL-AD(2020)035).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2020.), Poljska – Zajedničko hitno mišljenje Venecijanske komisije i Glavne uprave za ljudska prava i vladavinu prava (DGI) Vijeća Europe o izmjenama Zakona o zajedničkim sudovima, Zakona o Vrhovnom sudu i nekih drugih zakona (CDL-AD(2020)017).

Vijeće Europske unije (2017.), Zaključci Vijeća o Mehanizmu suradnje i provjere (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf).

Vijeće ministara (2020.), Smjernice za naknadnu procjenu učinka. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Vrhovni kasacijski sud Bugarske (2019.), Godišnje izvješće za 2020.

Vrhovni kasacijski sud Bugarske (2021.), Doprinos Vrhovnog kasacijskog suda Bugarske Izvješću o vladavini prava za 2021.

Zaklada Bugarski institut za pravne inicijative (2021.), Doprinos Zaklade Bugarski institut za pravne inicijative Izvješću o vladavini prava za 2021.

Prilog II. – Posjet Bugarskoj

Službe Komisije održale su virtualne sastanke u ožujku 2021. sa sljedećim dionicima:

- Program za pristup informacijama,
- Direkcija za modernizaciju uprave,
- Vijeće za borbu protiv korupcije,
- Zaklada Fond za borbu protiv korupcije,
- Udruženje europskih novinara – Bugarska,
- Udruženje državnih odvjetnika u Bugarskoj,
- Regulatorno tijelo za audiovizualne medije – CEM,
- Bugarski institut za pravne inicijative,
- Udruženje bugarskih sudaca,
- Centar za proučavanje demokracije,
- Komisija za borbu protiv korupcije i oduzimanje nezakonito stečene imovine,
- Projekt „For the truth”,
- Inspektorat Vrhovnog pravosudnog vijeća,
- Institut za tržišno gospodarstvo,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Nacionalno vijeće za etiku novinarstva,
- Ured glavnog državnog odvjetnika,
- Odvjetnička komora u Sofiji,
- Specijalizirani kazneni sud,
- Specijalizirani ured državnog odvjetništva,
- Vrhovno odvjetničko vijeće,
- Vrhovni kasacijski sud,
- Vrhovno pravosudno vijeće,
- Savez izdavača u Bugarskoj,

* Komisija se u okviru brojnih horizontalnih sastanaka sastala i sa sljedećim organizacijama:

- Amnesty International,
- Centar za reproduktivna prava,
- CIVICUS,
- Civil Liberties Union for Europe,
- mreža „Civilno društvo Europe”,
- Konferencija europskih crkava,
- EuroCommerce,
- Europski centar za neprofitno pravo,
- Europski centar za slobodu tiska i medija,
- Europski građanski forum,
- Europska federacija novinara,
- Europsko partnerstvo za demokraciju,

- Europski forum mladih,
- Front Line Defenders (Zaklada za zaštitu branitelja ljudskih prava),
- Zaklada Human Rights House,
- Human Rights Watch,
- ILGA-Europe,
- Međunarodna komisija pravnikā,
- Međunarodna federacija za ljudska prava,
- International Planned Parenthood Federation European Network (europska mreža međunarodnog saveza za planiranje obitelji) (IPPF EN),
- Međunarodni institut za medije,
- Nizozemski helsinški odbor,
- Institut za europsku politiku otvorenog društva,
- organizacija Philanthropy Advocacy,
- organizacija Protection International,
- Reporterī bez granica,
- Transparency International EU.