

**Dr Branko Pavlica,**

Naučni savetnik,

Institut za međunarodnu privredu i politiku,

Beograd

UDK:342(497.2:4-672EU)

Originalni naučni rad

**BUGARSKA NA PUTU KA EVROPSKOJ UNIJI  
– O IZMENI BUGARSKOG USTAVA  
OD 24. SEPTEMBRA 2003. –**

*Bugarska, kao zemlja koja pretenduje da bude članica EU, mora da zadovolji dva osnovna kriterijuma iz Mاستrihta: demokratski sistem vlasti i poštovanje ljudskih prava. U tom sklopu, i specifične kriterijume, precizirane na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine, između ostalih: stabilnost institucija kojima se garantuju demokratija, pravna država, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina.<sup>1</sup>*

*Uprkos izmeni bugarskog Ustava od 24. septembra 2003. godine, Bugarskoj stižu nova upozorenja od Evropske komisije. Rukovodilac pregovaračke ekipe EU sa Bugarskom Bridžet Černota ističe da "Bugarska previše kasni u reformi sudstva, promenama u zakonodavstvu: davno su istekli rokovi kada je parlament te zemlje trebalo da donese zakone o zaštiti potrošača i konkurencije, o onemogućavanju diskriminacije građana iz Evropske unije koji počinju biznis u Bugarskoj i neke druge". Otuda, EU – predočila je Černota – iz tih razloga, može da primeni zaštitne klauzule i odloži prijem Bugarske u EU, predviđen za 1. januar 2007. godine.*

Ključne reči: Ustav Bugarske; Evropska unija, kopenhagenski kriterijumi,

**UVODNE NAPOMENE**

Prijem u NATO i EU najvažniji su ciljevi sadašnje spoljne politike Bugarske<sup>2</sup> – ciljevi koje nastoje da ostvare sve ozbiljnije stranke od

---

<sup>1</sup> "EU je upozorila Bugarsku da zaostaje u mnogim oblastima na ulasku u ovu organizaciju" – izveštava sofijski dnevnik "Sega". Cit. po: "Upozorenje Evropske unije: Bugarska zaostaje", "Borba", 26. 01. 2005, str. 7.

<sup>2</sup> Desetog novembra 1989. godine, jedan dan posle pada Berlinskog zida, bugarski komunistički diktator, koji je nekontrolisano upravljao Bugarskom više od 33 godine,

desnice do Ivice. Da bi postigla ove ciljeve Sofija nastoji da ostvari što tešnju saradnju sa Zapadom u svim spoljno-političkim pitanjima – ističe bugarski ministar inostranih poslova Salomon Pasi.<sup>3</sup>

Još 1993. godine, posle tzv. sporazuma o trgovinskoj i ekonomskoj saradnji, Bugarska je zaključila i Sporazum o asocijaciji ili pridruživanju Evropskoj uniji. Otada, Bugarska, na dugom putu ka Evropskoj uniji, uspostavlja tzv. “strukturni dijalog” (koristi finansijsku pomoć EU), ali na planu “realizivanja Bele knjige Komisije EU” (“koja sadrži inventar propisa koje zemlje kandidati treba da prilagode i integrišu u svoje zakonodavstvo”), Bugarskoj se nameću nove obaveze: čak i izmene Ustava, “koje bi otvorile vrata za reformu pravosuđa”.<sup>4</sup>

### **IZMENA BUGARSKOG USTAVA OD 24. SEPTEMBRA 2003.**

Bugarsko Sobranje je 24. septembra 2003. godine – “prvi put prihvatilo određene izmene Ustava od 12. jula 1991. i to u oblasti pravosuđa. Iako su i do tada vođene javne rasprave o potrebi promena pojedinih ustavnih odredbi (recimo: da se stvore pravni okviri kako bi

---

srušen je sa svih svojih, funkcija u suštini unutrašnjim partijskim prevratom.. U samom početku prelaska Republika Bugarska odlučno je raskrstila sa svojim ponižavajućim položajem najvernijeg satelita bivšeg Sovjetskog Saveza u međunarodnim odnosima. Sa govornice Ujedinjenih nacija u oktobru 1990. godine predsednik Željko Želez izjavio je da Bugarska odbacuje doktrinu “Brežnjevi” o ograničenom suverenitetu, da raskida sa komunističkim totalitarizmom i proklamuje svoju nezavisnost i suverenitet i željtu da se priključi porodici demokratskih evropskih naroda i njihovim organizacijama.. Izbor Bugarske nije bio konjukturan. On je zasnovan na duboko shvaćenoj privrženosti principima savremene zapadne civilizacije i ima podršku ogromnog dela bugarskog naroda...” – smatra doskorašnji bugarski ambasador u Beogradu Ivajlo Trifonov. Cit. po: Ivajlo Trifonov, Nova Bugarska i njena spoljna politika, Međunarodna politika, br. 1063-64, decembar 1997 – januar 1998, str. 3-4.

3 “Posle terorističkih napada u Vašingtonu i u Njujorku Bugarska nije oklevala ni sekundu i dozvolila je američkim vojnim avionima da preleću preko njenog vazdušnog prostora.. I kada je reč o drugim spoljno političkim pitanjima Sofija nastoji da deluje u što većoj saglasnosti sa NATO i EU.. “ - kaže bugarski ministar Salomon Pasi u intervjuu za bečki list “Die Presse”, Wieland Schneider, “Bugarski ministar inostranih poslova Salomon Pasi tvrdi da Bugarska nema pretenzije na svog “malog suseda” (Makedoniju), Die Presse, 9. XI 2001.

4 Entscheidung Nr. 4 vom 10. April 2003, DV Nr. 36/2003; Dr Klaus Schramever, Die bulgarische Justiz als Hebenregierung, (Bugarsko pravosuđe kao sporedna vlada), Sttdosteuropa, 10-12/2003, s. 594.

i stranci bili u mogućnosti da “kupuju nekretnine”; ili povodom odluke bugarskog Ustavnog suda o zabrani partije Makedonaca u Bugarskoj - OMO “Ilinden” (Pirin) sa sedištem. u Blagoevgradu od 29. februara 2000. godine)<sup>5</sup> do “realizacije tih namera” nije došlo usled različitih političkih stavova (i interesa) stranaka zastupljenih u parlamentu.<sup>6</sup> No, posle posete komesara za proširenje EU Verhojgena Sofiji 10. jula 2003. i zahteva da se, između ostalog, sprovedu (i) reforme pravosuđa (kada je “zapretio da je pristupanje Bugarske EU 2007. godine ugroženo ako se do septembra 2003. ne sprovedu određene reforme pravosuđa”), tek tada je postignuta tročetvrtinska većina a parlamentu, koja je neophodna, shodno članu 155. Ustava, da bi se usvojile njegove izmene.<sup>7</sup>

Gledano suštinski, izmene su više formalnopravne (prirode),

---

5 Bugarski ustavni sud je svojom odlukom od 29. februara 2000. godine proglasio protivustavnom stranku Makedonaca u oblasti Pirin, iako ju je, napokon, 9. februara 1999. odobrio sud grada Sofije. Bliže o tome: Dr Klaus Schrameyer, Ilinden - Das Verbot der Partei der Makedonier in Bulgarien durch das bulgarische Verfassungsgericht, *Sttdosteuropa*, 5-6/2000, s. 283-290.

6 Još početkom 1993. godine poslanici Socijalističke partije i predstavnici Unije demokratskih snaga, kao i političari svih frakcija nastupaju protiv Pokreta za prava i slobode, stranke turske manjine, donose i parlamentarnu odluku da se rezultati popisa stanovništva od 4. decembra 1992. u gradovima Goce Delčev i Jakoruda ponište. Kao razlog za to navodi se činjenica da tamo žive Pomaci, tzv. bugarski muslimani, etničkog slovenskog porekla, kojima je je turski samo maternji jezik. Ovakva, većinska odluka bugarskog parlamenta, prisiljava Pomake da prihvate etnički slovenski identitet i kao svoj – bugarski jezik. Oficijelna jezička politika – kako zaključuje dr Sabine Riedel – vraća se na pozicije pre 1989., tako da se na ovom području ne može govoriti o nekom početku demokratizacije, šta više, u pitanju je kontinuitet državne jezičke politike. U prilog tome govori i činjenica da je jula 1994. zabranjena upotreba turskog jezika i jezika drugih nacionalnih manjina u armiji. Naime, članom 3. novog bugarskog Ustava od 12. jula 1991. određeno je: „Oficijelni jezik u Republici je bugarski“. Vidi: S. Riedel, *Sprache und Politik in Bulgarien nach 1989. im Spannungsfeld zwischen Kontinuität und Wandel, Südosteuropa*, 3-4/1995, s. 219.;

Pored kontroverze oko prava upotrebe turskog jezika na unutrašnje-političkom planu, sredinom 1994. aktuelizuje se i „spoljnopolitički“ aspekt jezičke politike: tzv. jezički spor Bugarske sa Makedonijom itd. „Nacionalizam“ tako i nadalje ostaje „glavna smetnja procesu demokratizacije u Bugarskoj“, u tom sklopu, i bugarskoj manjinskoj politici. Vidi: Dr Stefan Troebst, *Nationalismus als Demokratisierungshemmnis in Bulgarien, Südosteuropa*, 3-4/1992, s. 208; R. Milev, *Veränderungen in der bulgarischen Medienlandschaft – Zur Entwicklung von Presse und elektronischen Medien im postkommunistischen Bulgarien, Osteuropa*, 7/1994, s. 687.

7 Dr Klaus Schrameyer, *Änderung der bulgarischen Verfassung vom 24. Septembar 2003, Südosteuropa-mitteilungen, (Dokumentation)*, 6/2003, s. 66.

nego sadržajne. Ovo konstatuje i komentator sofijskog nedeljnika "Kapital" u članku pod naslovom: "Prvo poboljšanje Ustava: Pre prvo nego poboljšanje". "Izmena neće postići svoj cilj da prosečnog bugarskog građanina zaštititi od pravosuđa sopstvene zemlje". "Upravo, to je utoliko tačno, što je Ustavni sud običnom ustavnom zakonodavcu oduzeo mogućnost za obuhvatne reforme. Bez sazivanja Velike nacionalne skupštine (koja donosi Ustav) shodno članu 157. i 158, "nemoguće je sprovesti neophodne reforme, osim ako se Ustavni sud distancira od ove odluke, čim se krajem 2003. godine (svake tri godine, član 147. stav 2. rečenica 2) po redosledu imenuju nove ustavne sudije i ukine većina (predstavnik) Unije demokratskih snaga u Ustavnom sudu".<sup>8</sup>

Prethodno, valja reći da se ostvarene izmene ne odnose na ustavne sudije, "koji prema opštem mišljenju nisu magistrati, nego sudije *sui generis*". Zato njihov imunitet ostaje nedodirnut shodno članu 147. stav 6. bugarskog ustava. Stoga, član 4. stav 2. Prelaznih i završnih odredbi utvrđuje da se neophodne izmene zakona, pre svega, Zakona o Ustavu moraju doneti u roku od tri meseca.

Bitna promena je zamena punog (parlamentarnog) imuniteta tzv. magistrata (sudija, državnih tužilaca i istražnih rukovodioca) shodno članu 132. stav 1 a.F. funkcionalnim građansko-pravnim i krivičnopravnim imunitetom. U tom smislu, magistrati u dva slučaja ne uživaju imunitet:

- a) kada počine delikte ili krivična dela van svoje službene nadležnosti (radnje ili pravne akte, član 132. stav 1), ili
- b) kada počine zločin s predumišljajem koji se goni po službenoj dužnosti (član 132 stav 1 polurečenica 2) Taj propis služi samo razjašnjenju, jer delo takve vrste ne može biti službena radnja.<sup>9</sup>

Iako za takva dela ne postoji imunitet, za podizanje tužbe, kao i za hapšenje ne na delu (član 132 stav 3) potrebna je još saglasnost Vrhovnog pravosudnog saveta (član 132 stav 2).

Zahtev za dozvolu Vrhovnog pravosudnog saveta ne može da podnese samo Generalni državni tužilac (tako glasi dosadašnji propis), nego i jedna petina Vrhovnog pravosudnog saveta, Time se i Generalnom državnom tužiocu imunitet može ukinuti na zahtev Vrhovnog pravosudnog saveta.

Potom, važna novina je produženje probnog perioda sa tri na pet godina (član 129 stav 3). Pored toga, za nesmenjivost neophodna je još i

8 Dr Klaus Schrameyer, Justiz in Bulgarien: Kampf der Gewalten, (Pravosuđe u Bugarskoj: Borba sila), Jahrbuch für Ostrecht, 44/2003, s. 147.

9 K. Schrameyer, nav. delo, str. 155.

ocena i rešenje Vrhovnog pravosudnog saveta.

Član 129 stav 3 uvodi *dva nova razloga za otpuštanje*:

- u tački 1 razrešenje dužnosti *sa 65 godina*. Time se treba sprečiti prestarevanje magistrata. Istovremeno verovatno postoji i politička skrivena namera da se eliminišu sudije koje su postavljene od strane vlade Unije demokratskih snaga. Posebno jasno to postaje uključivanjem trojice vrhovnih magistrata napomenutih u stavu 2, dvojice predsednika Vrhovnog suda i Generalnog državnog tužioca.<sup>10</sup> Međutim, sporno je kako treba postupiti kada navršena 65. godina života pada u – takođe ustavno garantovani – sedmogodišnji mandat službe (član 129 stav 2 Ustava). Dok stav 5 (petogodišnje ograničenje na rukovodećim pozicijama uprave) izričito izuzimao ovaj krug lica iz petogodišnjeg ograničenja, on je ovde izričito obuhvaćen. U dnevniku “24. časa” od 19. septembra 2003. piše da će se tri navedena vrhovna magistrata penzionisati kod dostizanja starosne granice i pre isteka njihovog sedmogodišnjeg mandata. Pitanje da li za tu trojicu treba napraviti izuzetak je diskutovano, ali je odlučeno negativno.
- u tački 5 otpuštanje u slučaju “teške povrede ili sistematskog neispunjenja službenih dužnosti kao i kod radnji koje ugrožavaju ugled pravosuđa”. To su teška pravosudna disciplinsko-pravna činjenična stanja, kao dopuna razlozima navedenim u članu 168 Zakona o ustavu, koja političkim razmatranjima Vrhovnog pravosudnog saveta omogućavaju još više prostora.<sup>11</sup>

Na kraju, član 129 uvodi mandatnost od pet godina. To znači – konstatuje dr K. Schrameyer – vremensko ograničenje nepremostivosti magistrata koji zauzimaju rukovodeće pozicije uprave (dakle, svi rukovodioci organa vlasti, predsednici organa koji donose presude, itd); Time se želi sprečiti da lica sa strane steknu isuviše trajan uticaj na određene važne magistrature, dakle, mera radi ograničenja političke i

---

10 Radi se o Ivanu Grigorovu iz Vrhovnog kasacionog suda i o Generalnom državnom tužiocu Filčevu; predsednik Vrhovnog upravnog suda, Slavov, je u međuvremenu imenovan za ustavnog sudiju; pošto je izbor ustavnog sudije Georgi Markova za njegovog naslednika propala zbog nedostatka većine, mesto je trenutno nepopunjeno – komentariše (u fusnoti) dr Schrameyer.

11 Cit. po: Dr Klaus Schrameyer, *Anderung der bulgarischen Verfassung vom 24. September 2003*, (Zusammengestellt und komentiert), *Südosteuropa-Mitteilungen*, 6/2003, 66-67.

finansijske korupcije.<sup>12</sup>

Članom 131 se razjašnjava da se tajnim glasanjem mora dobiti i saglasnost Vrhovnog pravosudnog saveta za pokretanje tužbe protiv magistrata.

Imajući sve u vidu može se “konstatovati određeno poboljšanje situacije” u bugarskom pravosuđu. Jer, vladi će biti lakše da deluje protiv “politizacije i korumpiranosti magistrata”. S druge, pak, strane, sada “postoji suprotna opasnost da vlada iskoristi mogućnosti koje ima i da na važne pozicije postavi svoje pristalice”.<sup>13</sup>

U tom kontekstu, i predsednik bugarskog Sobraanja Gerdžikov konstatuje da “ova izmena ustava još ne predstavlja neophodno sveobuhvatno novo uređivanje., sadašnja izmena je samo prvi korak reforme pravosuđa” i da ona “otvara vrata za reformu pravosuđa”. Kako će se ova izvršiti – Velikom narodnom skupštinom ili izmenom jurisdikcije Ustavnog suda – treba sačekati. U svakom slučaju će, u vezi sa pristupanjem Bugarske EU i NATO-u, morati doći do dodatnih izmena Ustava.<sup>14</sup>

### TEKST IZMENA (NAGLAŠENO):

#### Član 129

- 1) Imenovanje, unapređenje, vraćanje u niži rang i otpuštanje sudija, državnih tužilaca i istražnih rukovodilaca je u nadležnosti Vrhovnog pravosudnog saveta.
- 2) Predsednik Vrhovnog kasacionog suda, predsednik Vrhovnog upravnog suda i Generalni državni tužilac se imenuju i otpuštaju na predlog Vrhovnog pravosudnog saveta od strane Predsednika Republike. Njihov mandat iznosi sedam godina; nije moguć ponovni izbor. Ukoliko se predlog ponovi, Predsednik ne može da odbije imenovanje odnosno otpuštanje (stav 3, str. 1, stara verzija: Sudije itd. postaju nesmenjivi posle tri godine službe ...)
- 3) *Navršenjem petogodišnje službe u svojstvu sudije, tužioca ili istražnog rukovodioca i nakon ocene, sudije, državni tužioci i*

<sup>12</sup> K. Schrameyer, nav. delo, str. 66.

<sup>13</sup> K. Schrameyer, op. cit. str. 67.

<sup>14</sup> Izjava predsednika bugarskog parlamenta Gerdžikova listu “24 časa”, 21. IX 2003, cit. po: K. Schrameyer, nav. delo, str. 67.

*istražni rukovodioci prema odluci Vrhovnog pravosudnog saveta postaju nesmenjivi. Oni se - uključujući lica prema stavu 2 - iz službe otpuštaju samo*

- *posle navršene 65. godine života;*
  - *posle davanja otkaza (povlačenja);*
  - *po pravosnažnosti presude na osnovu koje je izrečena zatvorska kazna zbog namernog zločina;*
  - *u slučaju trajne faktičke nemogućnosti vršenja službe duže od godinu dana;*
  - *teške povrede ili sistematskog neispunjenja službenih obaveza kao i kod radnji koje ugrožavaju ugled pravosuđa.*
- 4) *Stečena nesmenjivost se ponovo uspostavlja kod neke od sledećih ponovnih stupanja u službu sudije, državnog tužioca ili istražnog rukovodioca u slučajevima iz stava 3. tačke 2. i 4.*
- 5) *Uz izuzetak lica prema stavu 2, upravni šefovi pravosudnih organa se imenuju na rukovodeće mesto u trajanju od pet godina; oni se mogu ponovo imenovati.*

#### Član 131

Odluke Vrhovnog pravosudnog saveta koje se tiču imenovanja, unapređenja, vraćanja u niži rang, premeštaja i otpuštanja sudija, državnih tužilaca i istražnih rukovodilaca, *dodele dozvole prema članu 132. stav 2. i 3.* kao i predloga koje on daje prema članu 129 stav 2, donose se tajnim glasanjem.

#### Član 132

- 1) *Prilikom vršenja svojih pravosudnih ovlašćenja, sudije, državni tužioci i istražni rukovodioci ne odgovaraju krivično i građansko-pravno za svoje službene radnje i za odluke koje se doneli, osim ako su namerno počinili zločin koji se goni po službenoj dužnosti.*
- 2) *U slučajevima iz stava 1 se protiv sudija, državnih tužilaca i istražnih rukovodilaca ne može podneti tužba bez saglasnosti Vrhovnog pravosudnog saveta.*
- 3) *Sudije, državni tužioci i istražni rukovodioci se mogu uhapsiti samo u slučaju teškog zločina uz dozvolu Vrhovnog pravosudnog saveta. Dozvola za hapšenje nije neophodna ako se počinilac uhvati na delu činidbe teškog zločina.*



- 4) *Dozvola iz stava 2. i 3. se daje kada generalni državni tužilac ili petina članova Vrhovnog pravosudnog saveta podnesu obrazložen zahtev generalnog državnog tužioca Vrhovnom pravosudnom savetu.*<sup>15</sup>

#### *Prelazne i završne odredbe*

##### *§4*

- 1) *Parlament u roku od tri meseca nakon stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama ustava donosi zakone koji se odnose na primenu izmena i dopuna.*
- 2) *Vrhovni pravosudni savet u roku od tri meseca nakon stupanja na snagu § 1 tačka 3 (129 V) imenuje šefove uprave pravosudnih organa.*<sup>16</sup>

##### *§5*

*Šefovi uprave pravosudnih organa koji su bili na odgovarajućoj rukovodećoj poziciji duže od pet godina nakon stupanja na snagu ovog zakona, na istu poziciju se mogu imenovati samo za jedan mandat.*

##### *§6*

*Sudije, državni tužioci i istražni rukovodioci koji u trenutku stupanja na snagu ovog zakona još nisu navršili trogodišnji mandat na planiranoj poziciji koju zauzimaju, postaju nesmenjivi na osnovu uslova iz § 1. tačka 1. ovog zakona.*

*(§ 1 tačka 1 se odnosi na član 129 stav 3)*

##### *§7*

*§ 1 tačka 3 stupa na snagu 1. januara 2004.*

---

15 1) Član 132 stare verzije: (1) Sudije, državni tužioci i istražni rukovodioci uživaju imunitet poslanika. (2) U zakonski određenim slučajevima Vrhovni pravosudni savet odlučuje o ukidanju imuniteta sudija, državnih tužilaca i istražnih rukovodilaca.

2) Prema članu 130 stav 1 Vrhovni pravosudni savet ima 25 članova.

3) § 1 tačka 3 se odnosi na član 129 stav 5.

Cit. po: Dr Klaus Schrameyer, Änderung der bulgarischen Velfassung vom 24. September 2003, Südosteuropa-Mitteilungen, (Dokumentation), 6/2003, s. 67-69.

16 Vidi zaključke sa sami ta EU iz Kopenhagena, 21-22. 06. 1993. godine. Navedeno prema: Dr Duško Lopandić, Evropska unija i Centralna i Istočna Evropa: dug put ka novom proširenju Unije, Međunarodna politika, br. 1048, 1. IX 1996, str. 27.



**Branko Pavlica, LL.D**

Institute of the International Economy and Policy,  
Belgrade

### **ON THE CHANGES TO THE BULGARIAN CONSTITUTION OF 24. SEPTEMBER 2003**

*Taking into consideration the continuous complaints for corruption, organised crime and „the existence of the state not based on law“ the EU Commission required additional reforms of judiciary (transparency, openness, rendering of an accounting). Therefore, Sofia – being concerned that Brussels could stipulate the Bulgarian accession to EU by applying the so-called protection clauses – rapidly took on to carry out the Constitution reform.*

*Actually, for twelve years the Constitution of the Republic of Bulgaria had remained “untouchable” for the fear that it could provoke serious reactions due to different positions on the reform. However, after the European Commission had criticised “the state of the Bulgarian judiciary” and since the accession to NATO was soon to come, there was no other choice. Therefore, it adopted amendments in the following sequence: the first amendment – on 23 February 2003, the second amendment – on 25 February 2005 and the third amendment – on 30 March 2006.*

*The immediate cause for the adoption of the fourth constitutional amendment was, among other things, the Article 129, paragraph 4, which had been introduced by the third reform of 30 March 2006.*

*The European Commission realised that the division of power was jeopardised, what also affected the independence of the judiciary. This was because the President of the state was authorised by the parliament to dismiss three supreme magistrates (the President of the Supreme Court of Cassation, the President of the Supreme Constitutional Court as well as the General State Prosecutor) in the case related to the Article 128 paragraph 4 point 5.*

*As early as on 2 February 2007 the Assembly adopted the fourth amendment to the Constitution of the Republic of Bulgaria with 129 votes for, 28 against (with 6 abstentions), thus fulfilling some requests of the European Commission.*

*As during the consultations on the new Law on Constitutional Court the parliament requested to make amendments that would “additionally change the Constitution” the fifth amendment is likely be adopted afterwards.*

*Key words: Republic of Bulgaria, Constitution, past constitutional amendments, depoliticisation of judiciary, fight against corruption, fight against organised crime.*