

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 22.7.2009
COM(2009) 402 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στο πλαίσιο του μηχανισμού συνεργασίας και
ελέγχου**

{SEC(2009) 1074}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στο πλαίσιο του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

1.1. Στόχος:

Όταν η Βουλγαρία προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση τον Ιανουάριο του 2007, δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ)¹ με σκοπό να βοηθήσει το νέο κράτος μέλος να προβεί στην απαιτούμενη εκτεταμένη μεταρρύθμιση του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης και στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Ο ΜΣΕ θεσπίστηκε με ειδική απόφαση της Επιτροπής που βασίζεται στη συνθήκη προσχώρησης. Παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να συνεργάζεται στενά σε πολιτικό και τεχνικό επίπεδο με τις βουλγαρικές αρχές προκειμένου να ελέγχει και να αξιολογεί την πρόοδο, να παρέχει τεχνικές συμβουλές και οικονομική υποστήριξη. Ο ΜΣΕ παρέχει σε όλα τα άλλα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρακολουθούν και να στηρίζουν την πρόοδο της Βουλγαρίας στους εν λόγω τομείς, καθώς και να παρέχουν τόσο εμπειρογνώσια όσο και οικονομική βοήθεια. Στις ενδιάμεσες και τις ετήσιες εκθέσεις που εκπονεί στο πλαίσιο του ΜΣΕ, η Επιτροπή αξιολογεί την πραγματοποιηθείσα πρόοδο και εντοπίζει τις ελλείψεις που εξακολουθούν να υπάρχουν, ώστε να βοηθήσει τη Βουλγαρία να θέσει προτεραιότητες δράσης για να επιτύχει πλήρως τους στόχους αναφοράς που τέθηκαν κατά τον χρόνο της ένταξης.

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζεται η αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο στην επίτευξη των στόχων αναφοράς από τη δημοσίευση της τελευταίας της πλήρους έκθεσης (23 Ιουλίου 2008). Προβαίνει επίσης σε συστάσεις προς τη Βουλγαρία με βάση την αξιολόγηση αυτή. Στο συνοδευτικό τεχνικό έγγραφο επικαιροποίησης εκτίθεται λεπτομερέστερα η αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο σε κάθε στόχο αναφοράς. Η έκθεση βασίζεται στο υλικό που υποβάλλουν τακτικά οι βουλγαρικές αρχές, ιδίως σε απάντηση στα λεπτομερή ερωτηματολόγια της Επιτροπής για κάθε στόχο αναφοράς. Η Επιτροπή επικουρείται στο έργο της από μια ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου από τα κράτη μέλη, ενώ παράλληλα συμβουλευεται διάφορα έγγραφα και υλικό από άλλες πηγές.

1.2. Η μεθοδολογία των στόχων αναφοράς:

¹ Απόφαση της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Βουλγαρία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος (OJ L 354 της 14.12.2006, σ.58).

- 1.1. Η Επιτροπή θεωρεί ότι όλοι οι στόχοι αναφοράς είναι αλληλένδετοι. Από τον διάλογό της με τη Βουλγαρία, προέκυψε σαφώς ότι η πρόοδος σε ένα στόχο αναφοράς συμβάλλει στην πρόοδο βάσει ενός άλλου στόχου. Βασική αρχή του ΜΣΕ δεν είναι να καταρτισθεί ένας κατάλογος σημείων ελέγχου (check-list), αλλά να δημιουργηθεί ένα ανεξάρτητο, σταθερό σύστημα απονομής της δικαιοσύνης που θα μπορεί να ανιχνεύει τις συγκρούσεις συμφερόντων και να επιβάλλει κυρώσεις, να καταπολεμά τη διαφθορά σε όλα τα επίπεδα και να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά το οργανωμένο έγκλημα. Επομένως, η Επιτροπή δεν προτίθεται να απαλείψει τους στόχους αναφοράς έναν προς ένα, αλλά μάλλον να συνεργάζεται με τη Βουλγαρία μέχρις ότου ο ΜΣΕ ολοκληρώσει τον ρόλο του.

2. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΗ ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ

Επιτεύγματα

Όπως και τα προηγούμενα χρόνια, η λεπτομερής αξιολόγηση της Επιτροπής όσον αφορά την πρόοδο στην εκπλήρωση των στόχων αναφοράς που τίθενται στο πλαίσιο του ΜΣΕ, παρουσιάζεται στο έγγραφο επικαιροποίησης που προσαρτάται στην παρούσα έκθεση. Στη βασική έκθεση συνοψίζονται τα βασικά πορίσματα της Επιτροπής και διατυπώνονται συστάσεις για ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί η Βουλγαρία.

Μετά την έκθεση στο πλαίσιο του ΜΣΕ τον Ιούλιο του 2008, καθώς και την έκθεση για τη διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων στη Βουλγαρία, υπήρξε αλλαγή στάσης και πιο ανοικτός και ειλικρινής διάλογος σε όλα τα επίπεδα με τις βουλγαρικές αρχές. Η εκτεταμένη ύπαρξη οργανωμένου εγκλήματος και διαφθοράς δεν αμφισβητείται πλέον και καταβάλλονται προσπάθειες από τις εισαγγελικές και δικαστικές αρχές για την επίλυση αυτών των προβλημάτων. Λήφθηκαν επίσης αρκετά μέτρα με βάση τις συστάσεις διατύπωσε η Επιτροπή στην τελευταία αξιολόγησή της.

Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος

Η Βουλγαρία άρχισε την αναδιάρθρωση της εισαγγελικής της υπηρεσίας ώστε να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της εστιάζοντας στη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων, από τον Σεπτέμβριο του 2008.

Χάρη στη σύσταση κοινών ομάδων που απαρτίζονται από εκπροσώπους των εισαγγελικών αρχών, της αστυνομίας, της εθνικής υπηρεσίας ερευνών και της κρατικής αρχής εθνικής ασφάλειας, βελτιώθηκε ο συντονισμός και επιτεύχθηκε αισθητή πρόοδος όσον αφορά τις έρευνες, ιδίως σε υποθέσεις απάτης κατά της ΕΕ, όπως αποδεικνύουν οι ολοένα περισσότερες έρευνες και απαγγελίες κατηγοριών. Η σύσταση μόνιμης κοινής ομάδας για την πάταξη των αδικημάτων που αφορούν το σύστημα χρηματοδότησης της ΕΕ αποτελεί εξαιρετική πρωτοβουλία, δεδομένου ότι συγκεντρώνονται σε ένα και μόνον φορέα διάφορες λειτουργίες: παροχή πληροφοριών, ειδικές γνώσεις, καθώς και έρευνες που αφορούν ένα συγκεκριμένο είδος εγκλημάτων.

Το ίδιο αποτελεσματικό οργανωτικό σχήμα δεν έχει ακόμη καθιερωθεί για το οργανωμένο έγκλημα, για το οποίο λειτουργούν κοινές ομάδες μόνο σε βάση ad hoc. Παρόλα αυτά οι εν λόγω ad hoc ομάδες έχουν ήδη ενεργήσει πιο δυναμικά με τη στοχοποίηση των μελών γνωστών εγκληματικών οργανώσεων. Έχουν ήδη επιβληθεί οι πρώτες καταδίκες με τις διαδικασίες της δικαστικής διαπραγμάτευσης και της ταχείας διεξαγωγής δίκης («εσπευσμένη διαδικασία»). Πάντως, η μέθοδος αυτή οδηγεί συχνά στην επιβολή ποινών κατώτερων της ελάχιστης προβλεπόμενης από τη νομοθεσία σε περιπτώσεις που ο εναγόμενος παραδέχεται τα πραγματικά περιστατικά. Και οι δύο διαδικασίες χρησιμοποιούνται τώρα προδραστικά για μέλη εγκληματικών οργανώσεων λόγω της γενικότερης αναποτελεσματικότητας των ποινικών διαδικασιών τη Βουλγαρία. Για πρώτη φορά, οι διαδικασίες αυτές οδήγησαν στη φυλάκιση μελών εγκληματικών οργανώσεων, πράγμα που μπορεί να θεωρηθεί σημαντικό μήνυμα προς το κοινό ότι οι γνωστοί εγκληματίες δεν είναι πλέον υπεράνω του νόμου. Οι καταδίκες αυτές ενδέχεται να διευκολύνουν τη δέσμευση περιουσιακών στοιχείων και τη διενέργεια ερευνών για το ξέπλυμα χρημάτων, πράγμα που θα οδηγήσει ενδεχομένως σε δεύτερη καταδίκη. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να εξετασθεί κατά πόσον η δικαστική διαπραγμάτευση σε υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος γενικότερα έχει αρκετά αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Επιπλέον, αυτό δεν θα πρέπει να εμποδίσει τη Βουλγαρία να οργανώσει ένα κατάλληλο σύστημα διεξαγωγής των δικών.

Οι πρώτες αυτές επιτυχίες θα πρέπει να κριθούν λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι δολοφονίες που συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα συνεχίζονται και γνωστοί εγκληματίες δεν συλλαμβάνονται. Οι αρχές και ο πολιτικός κόσμος πρέπει να αποδείξουν σαφώς την ανεπιφύλακτη προσήλωσή τους στην εκρίζωση των βαθύτερων αιτίων του προβλήματος. Η κατάσταση αυτή προκαλεί ανησυχία και αβεβαιότητα στους κόλπους της διοίκησης, της αστυνομίας και της δικαιοσύνης. Δεν μπορεί να αναμένεται από τα όργανα αυτά η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, όταν τα μηνύματα από τις αρχές και την πολιτική ηγεσία δεν είναι εναρμονισμένα και σαφή. Η έκθεσή τους σε απειλές και απόπειρες εκφοβισμού λόγω των αξιέπαινων προσπαθειών τους, θα πρέπει να αποφευχθεί.

Η μεταρρύθμιση της αστυνομίας συνεχίζεται, παρόλο που το επίπεδο του προσωπικού, οι δομές και οι διαδικασίες της νέας υπηρεσίας δίωξης του εγκλήματος και της αναδιοργανωμένης υπηρεσίας αστυνομικών ερευνών θα πρέπει να παγιωθούν. Το νέο σχήμα συνεχίζει να παρουσιάζει οργανωτικές επικαλύψεις και δεν έχει ακόμη επιδείξει αύξηση της αποτελεσματικότητας στη διερεύνηση σοβαρών εγκλημάτων.

Ο απολογισμός του έργου της επιτροπής για τη δέσμευση και κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων που είναι προϊόντα εγκλήματος (CEPACA) βελτιώθηκε σημαντικά από τα μέσα του 2008, με πάνω από 130 υποθέσεις εν αναμονή εκδίκασης. Παρόλο που το νομικό πλαίσιο φαίνεται ότι επιτρέπει τη δέσμευση των εν λόγω περιουσιακών στοιχείων, όταν κινείται επίσημη διαδικασία, π.χ. για το ξέπλυμα χρημάτων, η δέσμευση συνήθως πραγματοποιείται αρκετούς μήνες μετά την έναρξη της προδικασίας ή κατά τον χρόνο απαγγελίας της κατηγορίας, και επομένως χάνει το μεγαλύτερο μέρος της πρακτικής της αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, οι όροι δέσμευσης των περιουσιακών στοιχείων που προβλέπει ο νόμος είναι πολύ περιοριστικοί και δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα της εγκληματικότητας στη Βουλγαρία. Η πρόταση για τροποποιήσεις της νομοθεσίας

ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της δέσμευσης και κατάσχεσης των περιουσιακών στοιχείων που κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο τον Νοέμβριο του 2008, απορρίφθηκε με μεγάλη πλειοψηφία από όλα τα κόμματα. Αντιμέτωπη με τις δυσκολίες αυτές, η CEPACA καταφεύγει επίσης στην πρακτική της έκδοσης αστικών αποφάσεων για κατάσχεση στις εν λόγω υποθέσεις. Αλλά, γενικά, τα νομοθετικά κενά υπονομεύουν σοβαρά την αποτελεσματικότητα του έργου της CEPACA.

Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος

Κάθε πρόοδος που επιτυγχάνεται σε επίπεδο διώξεων, για παράδειγμα στην καταπολέμηση σε απάτης κατά της ΕΕ, θα είναι περιορισμένη, αν δεν γίνουν και οι ανάλογες μεταρρυθμίσεις στη δικαιοσύνη και δεν επιδειχθεί περισσότερη βούληση για αποτελεσματικό δικαστικό σύστημα. Εξακολουθεί να υπάρχει σοβαρός προβληματισμός σχετικά με τις αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στη διεξαγωγή των δικαστικών διαδικασιών. Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην άκρα τυπικότητα της ποινικής διαδικασίας, σε κάποια παθητικότητα εκ μέρους του δικαστικού σώματος, καθώς και στις απεριόριστες δυνατότητες που φαίνεται να προσφέρει η Ποινική Δικονομία στον κατηγορούμενο για αναστολή της δίκης.

Ελλείψει κατάλληλων νομοθετικών πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, μια ομάδα εργασίας του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ΑΔΣ) προέβη σε λεπτομερή καταγραφή και ανάλυση συγκεκριμένων υποθέσεων. Για κάθε μεμονωμένη υπόθεση, προτάθηκαν ή λήφθηκαν μέτρα, σε μια προσπάθεια επιτάχυνσης των διαδικασιών, υπό μορφή συστάσεων για βελτίωση της ταχύτητας διεκπεραίωσης των «υποθέσεων ύψιστου δημόσιου συμφέροντος». Πρόκειται για υποθέσεις που αφορούν πρόσωπα με εμβληματική σημασία και οι οποίες έχουν σημειώσει πολλαπλές καθυστερήσεις. Οι συστάσεις του ΑΔΣ περιλαμβάνουν προτάσεις νομοθετικών τροποποιήσεων (π.χ. καθιέρωση της δήλωσης κατοικίας), καθώς και σημαντικές αλλαγές στην οργάνωση των δικαστηρίων και τη νομική πρακτική. Η πρωτοβουλία του ΑΔΣ είναι αξιέπαινη· μένει να αποδειχθεί τι αντίκτυπο θα έχουν οι συστάσεις και αν θα υπάρξει συνέχεια.

Η περιπλοκότητα και η τυπικότητα της ποινικής διαδικασίας αποτελεί από μόνη της σημαντική αιτία για την αναποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος. Υποχρεώνει τις ανακριτικές και διωκτικές αρχές να περιοριστούν σε υπεραπλουστευτικές μεθόδους για τη συγκέντρωση αποδείξεων και την αποφυγή περίπλοκων ερευνών. Επιπλέον, αυτή η τυπική προσέγγιση δεν είναι ευνοϊκή ούτε για τα δικαιώματα των κατηγορουμένων, δεδομένου ότι οι αρχές καταστολής εφαρμόζουν συστηματικά τις πλέον "επεμβατικές" μεθόδους έρευνας, δεδομένου ότι δεν γίνονται δεκτές από τα δικαστήρια πιο "ατελείς" αποδείξεις.

Από τον Ιούνιο του 2008, η επιθεώρηση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου είναι σε πλήρη λειτουργία και έχει σημειώσει ενθαρρυντικά αποτελέσματα στη διερεύνηση πειθαρχικών παραβάσεων και συστημικών αδυναμιών της δικαστικής πρακτικής. Ορισμένα από τα πορίσματά του οδήγησαν σε βελτιώσεις, ιδίως με την έκδοση ερμηνευτικών αποφάσεων του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου.

Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο κατέβαλε επίσης προσπάθειες για την προώθηση ομοιόμορφης νομολογίας μέσω τακτικών συσκέψεων από κοινού με τα τακτικά δικαστήρια. Και, το σπουδαιότερο, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο

χρησιμοποίησε δραστικά τις νομικές του εξουσίες για την έκδοση μιας σειράς ερμηνευτικών αποφάσεων που είναι υποχρεωτικές για κάθε δικαστήριο και εξασφαλίζουν ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας.

Η νομοθετική δραστηριότητα χαρακτηρίζεται από ανομοιογένεια και, σε κάποιες περιπτώσεις, από αντιφατικότητα: θεσπίστηκε νομοθεσία για την αποφυγή των καταχρήσεων όσον αφορά τα δικαιώματα των κατηγορουμένων (διάταγμα σχετικά με τις αναρρωτικές άδειες) και για την αύξηση των ποινών στα αδικήματα απάτης κατά της ΕΕ· ταυτόχρονα, όμως, με τον νόμο περί αμνηστίας καταργήθηκαν οι ποινικές διώξεις για τα αδικήματα από αμέλεια που τιμωρούνται με ποινές μέχρι πέντε ετών, στα οποία περιλαμβάνονται και εκείνα που τελέστηκαν κατά την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος πριν από τον Ιούλιο του 2008. Δόθηκε έτσι ένα μήνυμα που έρχεται σε αντίθεση με τη δέσμευση της κυβέρνησης για εξάλειψη της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα, ιδίως όσον αφορά τα αδικήματα από αμέλεια που τελέστηκαν κατά την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος.

Επίσης, το Υπουργείο Δικαιοσύνης κατέβαλε προσπάθειες για τη χάραξη νέας ποινικής πολιτικής, αλλά, συγχρόνως, πολλές από τις συστάσεις που έκανε το 2006 για απλούστευση των υπερβολικών διαδικαστικών διατυπώσεων, έμειναν χωρίς συνέχεια. Ο ίδιος ο Ποινικός Κώδικας είναι απαρχαιωμένος. Το νομικό σύστημα, επομένως, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από ουσιώδεις ελλείψεις, ιδίως όσον αφορά τη βασική ποινική νομοθεσία, αλλά και άλλες σημαντικές διατάξεις, π.χ. σχετικά με τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων που είναι προϊόντα εγκλήματος. Η έλλειψη νομοθετικών πρωτοβουλιών σχετικά με τη βασική ποινική νομοθεσία αποτελεί σημαντική αδυναμία. Οι υπερβολικές διατυπώσεις στη δικαστική πρακτική, η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης γενικότερα και η απουσία λογοδοσίας εκ μέρους της, καθώς και η έλλειψη πρωτοβουλιών σε ένα αυστηρά ιεραρχικό σύστημα είναι προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν με τον εκσυγχρονισμό του νομικού πλαισίου, ώστε να αποφευχθούν οι καθυστερήσεις στη λήψη των αποφάσεων και να αυξηθεί το αίσθημα της ευθύνης.

Καταπολέμηση της διαφθοράς

Από το προηγούμενο καλοκαίρι έχουν γίνει κάποια βήματα σε επίπεδο Υπουργικού Συμβουλίου για να ενισχυθεί η διυπουργική συνεργασία και να αρχίσουν οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τη νέα στρατηγική κατά της διαφθοράς που θα βασίζεται σε αξιολόγηση και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Επιπλέον, δημιουργήθηκε ένας κεντρικός δικτυακός τόπος για την επισήμανση αδικημάτων διαφθοράς (μέσω σχεδίου χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ) ώστε να γίνεται κεντρικά η κατάθεση των καταγγελιών που αφορούν όλα τα θεσμικά όργανα και να ελέγχεται η πορεία τους. Εξασφαλίζεται συντονισμός, εποπτεία και τεχνική υποστήριξη σε όλες τις περιφερειακές υπηρεσίες καταπολέμησης της απάτης και δημιουργείται δίκτυο επιθεωρητών σε όλα τα υπουργεία.

Παράλληλα, απαιτείται πιο προδραστική προσέγγιση σε ευαίσθητους τομείς, όπως η υγεία και η εκπαίδευση, για παράδειγμα με την παροχή διοικητικών οδηγιών σχετικά με το πώς θα περιορισθούν οι σχετικοί κίνδυνοι και με αυστηρότερο έλεγχο της συμμόρφωσης. Διαπιστώνεται γενικότερη έλλειψη πρωτοβουλιών σ' αυτούς τους ευαίσθητους τομείς. Παρόλο που υπάρχουν άφθονες ενδείξεις απάτης και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα (περιλαμβανομένης της σύμπραξης με το οργανωμένο έγκλημα), τα όργανα καταστολής δεν δείχνουν προθυμία να αναλάβουν

πρωτοβουλίες και φαίνονται να περιμένουν επίσημη αναφορά κάποιας ανωμαλίας από άλλο διοικητικό όργανο για να αρχίσουν έρευνα. Ελάχιστες είναι οι αυτεπάγγελτες έρευνες -δηλαδή με πρωτοβουλία των ίδιων των υπηρεσιών και όχι βάσει καταγγελίας ή διοικητικής αναφοράς. Αυτή η έλλειψη πρωτοβουλίας, όσον αφορά την καταστολή, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην παθητική στάση και στην περιορισμένη υποστήριξη εκ μέρους του πολιτικού κόσμου για δραστική καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς. Η εν λόγω έλλειψη υποστήριξης έχει ως συνέπεια το προσωπικό των οργάνων εφαρμογής της νομοθεσίας να αισθάνεται ανασφάλεια όσον αφορά την έναρξη έρευνας, σε περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος να αποκαλυφθεί υπόθεση διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η Βουλγαρία θα μπορούσε να σχεδιάσει τη δημιουργία ειδικών φορέων για τη δίωξη και την εκδίκαση των υποθέσεων διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο και οργανωμένου εγκλήματος. Οι εν λόγω φορείς θα πρέπει να είναι λειτουργικά και πολιτικά ανεξάρτητοι από την κυβέρνηση και να έχουν σαφή εντολή να ενεργούν προδραστικά.

3. ΡΗΤΡΕΣ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Από τις παραπάνω εκτιμήσεις προκύπτει το ζήτημα κατά πόσον θα πρέπει να ενεργοποιηθούν οι ρήτρες διασφάλισης. Κατά τη δημόσια συζήτηση σχετικά με τον ΜΣΕ δημιουργείται συχνά σύγχυση ανάμεσα στη χρονική διάρκεια του μηχανισμού και τις ρήτρες διασφάλισης περιορισμένης διάρκειας που περιέχονται στη συνθήκη προσχώρησης. Δεν υπάρχει αυτόματη σύνδεση μεταξύ του ΜΣΕ και των ρητρών διασφάλισης που διατυπώνονται στη συνθήκη προσχώρησης της Βουλγαρίας. Οι ρήτρες διασφάλισης τέθηκαν για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Μπορούν να ενεργοποιηθούν μέχρι το τέλος του 2009, ώστε να ανασταλεί προσωρινά η εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, εάν αυτό είναι αναγκαίο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, με βάση τις παραπάνω εκτιμήσεις, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την επίκληση των ρητρών διασφάλισης.

Ο ΜΣΕ έχει πλέον εισέλθει στον τρίτο χρόνο λειτουργίας του. Δεν έχει θεσπιστεί για ορισμένη χρονική περίοδο, δεδομένου ότι θα καταργηθεί μόνο όταν έχουν εκπληρωθεί ικανοποιητικά όλοι οι στόχοι αναφοράς που τέθηκαν. Είναι σαφές ότι η εκπλήρωση των επιμέρους στόχων αυτών αποτελεί μακρόπνοο έργο: για παράδειγμα, η εξάλειψη των βαθύτερων αιτιών της διαφθοράς και η εκρίζωση του οργανωμένου εγκλήματος θα απαιτήσει χρόνο. Οι βαθιές αλλαγές που απαιτούνται δεν μπορεί να προέλθουν παρά μόνο από την ίδια την βουλγαρική κοινωνία. Ο ΜΣΕ αποτελεί εργαλείο υποστήριξης αυτής της προσπάθειας και όχι αυτοσκοπό ούτε μπορεί να αντικαταστήσει τη δέσμευση που πρέπει να αναλάβουν οι βουλγαρικές αρχές για να ευθυγραμμίσουν το δικαστικό τους σύστημα και τις πρακτικές του με τα γενικά πρότυπα της ΕΕ.

1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η Βουλγαρία έχει δώσει νέα ώθηση στις προσπάθειές της για βελτίωση του δικαστικού συστήματος και καταπολέμηση της διαφθοράς από τη δημοσίευση της έκθεσης του Ιουλίου του 2008. Αυτό προκύπτει από τις προσπάθειες μεμονωμένων παραγόντων στις εισαγγελικές και δικαστικές υπηρεσίες για την

αντιμετώπιση διαρθρωτικών προβλημάτων, οι οποίες αξίζει να υποστηριχθούν και να αναγνωρισθούν. Αυτά τα πρακτικά μέτρα συμβάλλουν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης και στην ενίσχυση των εισαγγελικών αρχών, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις περιορίσαν τις δυνατότητες διαφθοράς.

Ωστόσο, τα βήματα αυτά περιορίζονται στο τεχνικό επίπεδο και έχουν περιορισμένο αντίκτυπο. Παρότι η αύξηση της γενικότερης ευαισθητοποίησης και οι ατομικές πρωτοβουλίες είναι ευπρόσδεκτες, δεν συνοδεύονται δεόντως από ευρεία πολιτική συναίνεση ή από μια αξιόπιστη στρατηγική ώστε η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς να καταστεί κορυφαία προτεραιότητα για τη Βουλγαρία. Ως εκ τούτου, στην αντίληψη του κοινού, η απονομή δικαιοσύνης στη Βουλγαρία είναι αργή, πολλές φορές άνιση και σε κάποιες περιπτώσεις υπόκειται σε επιρροές και παρεμβάσεις. Παράλληλα, τα μέτρα που λήφθηκαν θεωρούνται αποσπασματικά και δεν εφαρμόζονται συστηματικά σε όλα τα επίπεδα. Αυτό που εξακολουθεί να λείπει είναι η επαρκής πολιτική δέσμευση για ευρύτερες πρωτοβουλίες ώστε να υπάρξει μια πιο αποφασιστική, στρατηγική προσέγγιση.

Παρά την ύπαρξη κάποιων ενθαρρυντικών πρακτικών μέτρων για την αποτελεσματικότερη απονομή της δικαιοσύνης και τη δραστικότερη καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, υπάρχουν πολλές ελλείψεις που πρέπει επείγοντως να αντιμετωπίσει η βουλγαρική κυβέρνηση.

Με βάση τις πιο πρόσφατες αξιολογήσεις της, η Επιτροπή καλεί τη Βουλγαρία να ενεργήσει στους ακόλουθους τομείς:

Σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα και την καταπολέμηση της διαφθοράς:

- να χαράξει ολοκληρωμένη στρατηγική έναντι του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς·
- να καταστήσει μόνιμες τις κοινές ομάδες έρευνας για το οργανωμένο έγκλημα·
- να δημιουργήσει ειδικούς φορείς για τη δίωξη και την εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο και οργανωμένου εγκλήματος με τη δέουσα λειτουργική και πολιτική ανεξαρτησία·
- να προωθήσει τις προδραστικές απεπαιγμένους έρευνες για τη διαφθορά από όλες τις διοικητικές αρχές με ελεγκτικά καθήκοντα·
- να εξασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή του πρόσφατου νόμου για τη σύγκρουση συμφερόντων με την εκπόνηση εκτελεστικών κατευθυντήριων γραμμών και τη δημιουργία κεντρικού συστήματος αναφορών·
- σε οριζόντιο επίπεδο, να ελέγχει τον αντίκτυπο των νόμων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος και να τροποποιήσει κατά περίπτωση την ισχύουσα νομοθεσία·
- να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος δέσμευσης/δήμευσης περιουσιακών στοιχείων που είναι προϊόντα εγκλήματος·
- να ενισχύσει το δυναμικό της γενικής επιθεώρησης και των επιθεωρήσεων των υπουργείων και οργανισμών και να τους δώσει εντολή να ενεργούν προδραστικά για τον εντοπισμό και τον περιορισμό των ευαίσθητων σημείων·
- να ενισχύσει τα 28 τοπικά συμβούλια καταπολέμησης της διαφθοράς σε συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών·

- να βελτιώσει τις διοικητικές ρυθμίσεις για την προστασία όσων προβαίνουν σε κατάδοση των καταχρήσεων·
- να παρακολουθεί εκ τους σύνεγγυς την πρόοδο στην καταπολέμηση της διαφθοράς σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο μέσω της διυπουργικής ομάδας συντονισμού.

Σχετικά με την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος:

- Να εντοπίσει προδραστικά και να αναλύσει τη μη ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας και να ενθαρρύνει την έκδοση περαιτέρω ερμηνευτικών αποφάσεων από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο·
- να διεκπεραιώσει επείγοντως το σχέδιο του βασικού εγγράφου μελέτης για την πλήρη επανασύνταξη του Ποινικού Κώδικα·
- να σχεδιάσει τη διεξοδική μεταρρύθμιση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ώστε να απλουστευθούν οι ποινικές δίκες και να περιορισθούν οι υπερβολικές διατυπώσεις·
- να τεθούν επείγοντως σε εφαρμογή οι συστάσεις των ασκούντων νομικά επαγγέλματα για βελτίωση των πρακτικών που ακολουθούνται στο πλαίσιο του ισχύοντος Κώδικα Ποινικής Δικονομίας·
- να εφαρμοσθούν όλες οι συστάσεις του ΑΔΣ όσον αφορά τις καθυστερήσεις που σημειώνονται σε σημαντικές ποινικές υποθέσεις και να επεκτείνει τον συστηματικό έλεγχο σε όλες τις σημαντικές υποθέσεις·
- να παρακολουθεί την εφαρμογή και τις επιπτώσεις της ταχείας διαδικασίας (χαμηλότερες ποινές με αντάλλαγμα την ομολογία ενοχής) και της δικαστικής διαπραγμάτευσης·
- να ελέγχει την πραγματική τήρηση της υποχρέωσης δημοσίευσης όλων των αποφάσεων από όλα τα δικαστήρια·
- να εξασφαλίσει την αντικειμενική αξιολόγηση όλων των δικαστών και να αναθεωρήσει το διάταγμα σχετικά με τους κανόνες και τα κριτήρια διορισμού τους από το ΑΔΣ·
- να αναλύσει και να αντιμετωπίσει τις αντιφατικές πρακτικές του ΑΔΣ κατά τις πειθαρχικές διαδικασίες·
- να εξασφαλίσει ταχεία και αποτελεσματική συμμόρφωση με τις συστάσεις και τα πορίσματα της επιθεώρησης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου.

Η Επιτροπή καλεί τη Βουλγαρία να συνεχίσει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία και να εφαρμόσει τις συστάσεις της. Θα υποστηρίξει και θα παρακολουθεί την πρόοδο στη βάση αυτή και τον επόμενο χρόνο. Η συνεχής άσκηση πιέσεων για την παραγωγή αποτελεσμάτων είναι αναγκαία, και η Επιτροπή καλεί επίσης τα άλλα κράτη μέλη να συνεχίσουν τη συνδρομή τους στη Βουλγαρία και να βοηθούν τη χώρα αυτή στην επίτευξη προόδου. Από την πλευρά της, η Επιτροπή θα συνεχίσει να στηρίζει τις προσπάθειες της Βουλγαρίας μέσω ενός πολιτικού και τεχνικού διαλόγου και με την παροχή κατάλληλης εμπειρογνώσιας, όπου υπάρχει ανάγκη.

Προοπτικές:

Από την παρούσα έκθεση προκύπτει ότι, σε τεχνικό επίπεδο, έχουν γίνει ορισμένα βήματα για τη συμμόρφωση με τις συστάσεις που περιέχονται στην έκθεση της Επιτροπής του Ιουλίου του 2008. Έχει δοθεί νέα ώθηση, η οποία αποδίδει τα πρώτα αποτελέσματα. Ωστόσο, απαιτούνται ουσιαστικότερα αποτελέσματα όσον αφορά τη διερεύνηση, τη δίωξη και την εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο και οργανωμένου εγκλήματος, ώστε να εξασφαλισθούν μακρόπνοες αλλαγές στη Βουλγαρία. Δεν έχει ακόμη αρχίσει η σε βάθος μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, η οποία απαιτεί μακροπρόθεσμη και ανεπιφύλακτη πολιτική δέσμευση. Κατά την άποψη της Επιτροπής, ο μηχανισμός αποτελεί ένα εργαλείο στήριξης, το οποίο πρέπει να διατηρηθεί μέχρι την ολοκλήρωση αυτών των μεταρρυθμίσεων. Η Επιτροπή θα επανεκτιμήσει την περαιτέρω πρόοδο το καλοκαίρι του 2010.