



Βρυξέλλες, 28.1.2015  
COM(2015) 36 final

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

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

{SWD(2015) 9 final}

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ) συστάθηκε κατά την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2007<sup>1</sup>. Συμφωνήθηκε ότι έπρεπε να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες σε τομείς πρωταρχικής σημασίας, με στόχο την αντιμετώπιση ορισμένων αδυναμιών όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος. Έκτοτε, οι εκθέσεις του ΜΣΕ έχουν καταγράψει την πρόοδο που επιτέλεσε η Βουλγαρία και έχουν επιδιώξει να συμβάλουν ώστε να επικεντρωθούν οι προσπάθειες των βουλγαρικών αρχών μέσω ειδικών συστάσεων.

Ο ΜΣΕ έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην εδραίωση του κράτους δικαίου στη Βουλγαρία που αντιπροσωπεύει σημαντική πτυχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η παρακολούθηση από την Επιτροπή και η συνεργασία με τις βουλγαρικές αρχές για την προώθηση της μεταρρύθμισης επηρέασαν με συγκεκριμένο τρόπο τον ρυθμό και την κλίμακα της μεταρρύθμισης. Τα συμπεράσματα της Επιτροπής και η μεθοδολογία του ΜΣΕ λαμβάνουν συστηματικά την ισχυρή υποστήριξη του Συμβουλίου<sup>2</sup> ενώ συγχρόνως αναπτύχθηκε συνεργασία με κράτη μέλη με θετική συμβολή πολλών εξ αυτών.

Η παρούσα έκθεση συνοψίζει τα μέτρα που ελήφθησαν κατά το παρελθόν έτος και διατυπώνει συστάσεις για τα επόμενα βήματα. Είναι το αποτέλεσμα προσεκτικής διαδικασίας ανάλυσης που πραγματοποίησε η Επιτροπή βασιζόμενη στις συνεισφορές των βουλγαρικών αρχών, της κοινωνίας των πολιτών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών. Η Επιτροπή ήταν σε θέση να αξιολογήσει τη συγκεκριμένη συμβολή εμπειρογνομόνων από το δικαστικό σώμα σε άλλα κράτη μέλη οι οποίοι κατέθεσαν την προσωπική τους πείρα.

Οι πολιτικές αβεβαιότητες του παρελθόντος έτους στη Βουλγαρία δεν βοήθησαν ώστε να υπάρχει μια σταθερή βάση για δράση. Η παρούσα έκθεση θα προσδιορίσει σειρά τομέων στους οποίους έχουν διαπιστωθεί προβλήματα και που έχουν αρχίσει να διαφαίνονται λύσεις. Οι λύσεις αυτές θα πρέπει να εδραιωθούν προκειμένου να αποδειχθεί η βιωσιμότητα των αλλαγών. Η Βουλγαρία μπορεί επίσης να πράξει περισσότερο όσον αφορά τη συλλογή (και τη δημοσίευση) δεδομένων για τη δικαιοσύνη και την επιβολή του νόμου.

Το μέγεθος της πρόκλησης έχει καταδειχθεί από δημοσκοπήσεις που διενήργησαν οι ίδιοι οι Βούλγαροι. Έρευνα του Ευρωβαρομέτρου που διενεργήθηκε το φθινόπωρο του 2014 έδειξε ότι υπάρχει ισχυρή συναίνεση στη βουλγαρική κοινωνία ότι η δικαστική μεταρρύθμιση, η καταπολέμηση της διαφθοράς και η πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος αποτελούν σημαντικά προβλήματα για τη Βουλγαρία. Τα αποτελέσματα έδειξαν επίσης την ανησυχία των βουλγάρων πολιτών για το γεγονός ότι η κατάσταση είχε επιδεινωθεί, αν και ελπίζουν ότι αυτή η τάση θα μπορούσε να αντιστραφεί και εκφράζουν ισχυρή υποστήριξη στη συμμετοχή της ΕΕ για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων, και στη συνέχιση της δράσης της ΕΕ έως ότου η Βουλγαρία φτάσει σε επίπεδο συγκρίσιμο με των άλλων κρατών μελών<sup>3</sup>. Οι

<sup>1</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 17ης Οκτωβρίου 2006 (13339/06)· απόφαση της Επιτροπής 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, 13 Δεκεμβρίου 2006 (C (2006) 6570 τελικό).

<sup>2</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με προηγούμενες εκθέσεις:  
[http://ec.europa.eu/cvm/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm)

<sup>3</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 406.

στάσεις αυτές καθιστούν σαφές ότι η συνέχιση των μεταρρυθμίσεων είναι ζωτικής σημασίας για την ποιότητα ζωής των πολιτών, τόσο λόγω των επιπτώσεων της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος στη βουλγαρική οικονομία όσο και λόγω της σημασίας του κράτους δικαίου για μια ορθά λειτουργούσα και ελεύθερη κοινωνία.

Ο ΜΣΕ έχει σχεδιαστεί για να παρακολουθεί πιο μακροπρόθεσμες τάσεις αντί να αποτυπώνει μια στιγμιαία εικόνα της κατάστασης σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Ωστόσο, η παρούσα έκθεση έχει ως στόχο να λάβει υπόψη τις προοπτικές που θέσπισε η κυβέρνηση, η οποία ανέλαβε καθήκοντα τον Νοέμβριο του 2014, και να προσδιορίσει ορισμένα βασικά ορόσημα βάσει των οποίων μπορεί να αξιολογηθεί η πρόοδος των πολιτικών αυτών στο μέλλον. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή ελπίζει ότι η παρούσα έκθεση θα συμβάλει στην οικοδόμηση μιας νέας συναίνεσης προκειμένου να επιταχυνθεί η μεταρρύθμιση στη Βουλγαρία. Οι συστάσεις που διατυπώνονται στην παρούσα έκθεση, καλά στοχευμένα κονδύλια της ΕΕ και η ενεργός συμμετοχή άλλων κρατών μελών<sup>4</sup> δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ είναι πρόθυμη να στηρίξει μια ανανεωμένη προσπάθεια.

## **2. Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ**

### **2.1 Μεταρρύθμιση στη δικαιοσύνη**

*Ανεξαρτησία, λογοδοσία και ακεραιότητα της δικαιοσύνης*

Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο (ΑΔΣ) διαθέτει ευρείες εξουσίες προκειμένου να διαχειρίζεται και να οργανώνει το δικαστικό σύστημα της Βουλγαρίας. Η έκθεση του 2014 του ΜΣΕ επισήμανε ότι, παρά κάποια σημαντικά βήματα που πραγματοποιήθηκαν όσον αφορά τη διοικητική μεταρρύθμιση, το ΑΔΣ δεν θεωρήθηκε γενικά ως «αυτόνομη και ανεξάρτητη αρχή που να είναι σε θέση να υπερασπιστεί αποτελεσματικά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης ενώπιον του εκτελεστικού και του κοινοβουλευτικού κλάδου της κυβέρνησης»<sup>5</sup>. Το έργο του ΑΔΣ το 2014 παραμένει αμφιλεγόμενο, καθώς υπήρξαν αρκετά περιστατικά όσον αφορά τους διορισμούς, τις απολύσεις ή τον έλεγχο της εφαρμογής από τα δικαστήρια του συστήματος τυχαίας ανάθεσης των υποθέσεων. Επιπλέον, με την πάροδο του χρόνου προέκυψαν τριβές μεταξύ του ΑΔΣ και του Συμβουλίου Πολιτών του, το οποίο συγκροτήθηκε για να εκπροσωπεί την κοινωνία των πολιτών, καθώς φορείς της κοινωνίας των πολιτών υποστηρίζουν ότι οι απόψεις τους δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη. Αρκετές οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένης της μεγαλύτερης ένωσης δικαστών, αποχώρησαν από το Συμβούλιο Πολιτών ως αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης. Ίσως εν μέρει ως αντίδραση, το ΑΔΣ ανέπτυξε την επικοινωνιακή του στρατηγική και έλαβε ορισμένα περαιτέρω μέτρα υπέρ της διαφάνειας<sup>6</sup>.

Ένα ζήτημα που έθεσαν οι ενδιαφερόμενοι σχετικά με την ανεξαρτησία είναι η διαχείριση των δύο κλάδων του δικαστικού σώματος από τους ομοτίμους τους. Διάφορα κράτη μέλη παραχωρούν σε διαφορετικούς βαθμούς αυτονομία στους δικαστές και τους εισαγγελείς στο πλαίσιο δικαστικών συμβουλίων. Το ζήτημα αυτό έχει καταστεί αντικείμενο συζήτησης στη Βουλγαρία, όπου πολλοί ζητούν να δημιουργηθούν χωριστά τμήματα εντός του ΑΔΣ για να

<sup>4</sup> Ορισμένα κράτη μέλη παρέχουν τεχνική συνδρομή στη Βουλγαρία σε τομείς σχετικούς με τον ΜΣΕ.

<sup>5</sup> COM(2014) 36 final, σ. 3.

<sup>6</sup> Τεχνική έκθεση, τμήμα 2.1.

κρίνουν τις αποφάσεις περί της σταδιοδρομίας και τις πειθαρχικές αποφάσεις σχετικά με τους δικαστές και τους εισαγγελείς, ενώ πιο οριζόντια θέματα να εξετάζονται στην ολομέλεια. Ο βαθύτερος λόγος για αυτά τα αιτήματα είναι οι διαφορετικές οργανωτικές δομές και καθήκοντα των δικαστών και των εισαγγελέων, αλλά και το γεγονός ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων για διορισμούς και πειθαρχικά ζητήματα θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από ένα τμήμα του ΑΔΣ για άσκηση πίεσης σε άλλο.

Η ιδέα της αναδιάρθρωσης του ΑΔΣ περιελήφθη στη νέα πρόταση για τη στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος που εγκρίθηκε από την κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο της Βουλγαρίας<sup>7</sup>. Το ΑΔΣ, μολονότι δεν αντιτίθεται απολύτως στην αναδιάρθρωση αυτή, έχει διατυπώσει ανησυχίες ως προς το κατά πόσον είναι εφικτή, θεωρώντας ότι δεν θα μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή μέσω νομοθετικής τροποποίησης του νόμου περί δικαστικού συστήματος αλλά θα απαιτούσε τροποποίηση του συντάγματος. Επιπλέον, η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση αφορά ευρύτερα θέματα, όπως η εκλογή των μελών του ΑΔΣ. Σε προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ διατυπώθηκαν ήδη συστάσεις που θα ισχύουν για τις επόμενες εκλογές των μελών του ΑΔΣ, ώστε αν αυξηθεί η διαφάνεια και να αντιμετωπιστεί το ζήτημα του αδιάβλητου της διαδικασίας επιλογής, μεταξύ άλλων μέσω της αποφυγής διπλοψηφιών («ένας δικαστής, μία ψήφος» όσον αφορά τη δικαστική ποσόστωση των μελών του Συμβουλίου<sup>8</sup>. Η νέα στρατηγική θέτει επίσης το ζήτημα της μείωσης των εξουσιών των προέδρων των δικαστηρίων, το οποίο τέθηκε στο παρελθόν ως σημαντικό θέμα που αφορά την ανεξαρτησία των δικαστών.

Η ανάγκη ύπαρξης περισσότερης διαφάνειας και αντικειμενικότητας στους διορισμούς των δικαστών υπογραμμίζεται διαρκώς στις εκθέσεις του ΜΣΕ<sup>9</sup>. Παρά το γεγονός ότι το 2014 αποφεύχθηκαν ορισμένες από τις πλέον αμφιλεγόμενες περιπτώσεις που παρατηρήθηκαν την περίοδο 2012-13, το ζήτημα των διορισμών στα ανώτατα κλιμάκια του δικαστικού σώματος παρέμεινε προβληματικό. Ειδικότερα, η εκλογή του Προέδρου του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου (ΑΑΔ) αναβλήθηκε επανειλημμένως, παρά το γεγονός ότι υπέβαλαν υποψηφιότητα υποψήφιοι με υψηλά προσόντα – με μεγάλη πείρα στο ίδιο το ΑΔΔ – και εν μέσω αντιδράσεων για το εκλογικό σύστημα. Οι υποψηφιότητες των διοικητικών προϊσταμένων άλλων δικαστηρίων προκάλεσαν ανησυχίες σχετικά με τον ανοιχτό και αξιοκρατικό χαρακτήρα της διαδικασίας επιλογής. Επιπλέον, ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο ΑΔΣ από ΜΚΟ σχετικά με θέματα ακεραιότητας ορισμένων υποψηφίων δεν φαίνεται να αντιμετωπίστηκαν πάντοτε, μολονότι το ΑΔΣ διενεργεί επισήμως έλεγχο της ακεραιότητας όλων των υποψηφίων — ένα σημαντικό μέρος της διαδικασίας, δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτός μπορεί να οδηγήσει σε αρνητική γνώμη. Πραγματοποιήθηκαν ορισμένες διαδικαστικές βελτιώσεις που θα μπορούσαν να επιφέρουν μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες, όπως ιδίως η παροχή στους δικαστές του ΑΑΔ της δυνατότητας να προβαίνουν σε ακρόαση των υποψηφίων για το αξίωμα του Προέδρου του Δικαστηρίου. Αυτές οι νέες διαδικαστικές δυνατότητες μπορούν να ενισχύσουν την αξιοπιστία των διορισμών και να βελτιώσουν επίσης τη συμμετοχή των απλών δικαστών στη διαδικασία.

Βασικός παράγοντας για την προώθηση της ακεραιότητας και της αποτελεσματικότητας στη δικαιοσύνη υπήρξε πάντα η Δικαστική Επιθεώρηση. Η εκλογή του επικεφαλής επιθεωρητή,

<sup>7</sup> Σύμφωνα με πληροφορίες, ωστόσο, το ζήτημα αυτό τέθηκε υπό αμφισβήτηση στο Κοινοβούλιο στις 21 Ιανουαρίου 2015.

<sup>8</sup> COM(2012) 411 final, σ. 11.

<sup>9</sup> Βλ., για παράδειγμα, COM (2012) 411 final, σ. 6, COM (2014) 36 final, σ. 9.

μετά από μακρά χηρεία της θέσης, θεωρήθηκε ως κρίσιμη δοκιμασία στην έκθεση του ΜΣΕ του Ιανουαρίου 2014<sup>10</sup>. Μέχρι σήμερα δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί η εκλογή. Την άνοιξη του 2014, η διαδικασία προσήλκυσε υποψηφίους που φαινόταν ότι διέθεταν τα κατάλληλα προσόντα για τη θέση αυτή αλλά, εξαιτίας της μακράς διαδικασίας, το Κοινοβούλιο δεν έφθασε στο στάδιο της ψηφοφορίας. Ως εκ τούτου, η Επιθεώρηση εξακολουθεί να μη διαθέτει την ισχυρή ανεξάρτητη ηγεσία που προβλέπεται στο Σύνταγμα. Τούτο θα εξακολουθήσει και το 2015 να αποτελεί κρίσιμη δοκιμασία της ικανότητας των βουλγαρικών θεσμικών οργάνων να πραγματοποιούν διαφανείς και αξιοκρατικές προσλήψεις στα ανώτατα κλιμάκια του δικαστικού σώματος<sup>11</sup>.

Μια άλλη σύσταση της έκθεσης του 2014<sup>12</sup> ήταν να πραγματοποιηθεί εμπειριστατωμένη και ανεξάρτητη ανάλυση του συστήματος της τυχαίας ανάθεσης των υποθέσεων, ώστε να εξασφαλίζεται η ασφάλειά του, καθώς και ότι οι διοικητικοί προϊστάμενοι των δικαστηρίων θα αιτιολογούν πλήρως οποιαδήποτε απόφαση μη τυχαίας ανάθεσης. Το ΑΔΣ έχει λάβει ορισμένα μέτρα για να αναλύσει πιθανές ανεπάρκειες και κατήρτισε σχέδια για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος στο πλαίσιο ενός μακροπρόθεσμου σχεδίου ηλεκτρονικής δικαιοσύνης. Τα στοιχεία για τις αναθέσεις υποθέσεων μπορούν πλέον να συλλέγονται κεντρικά, γεγονός που διευκολύνει τον έλεγχο τους. Ωστόσο, η ενδιάμεση αυτή λύση δεν φαίνεται να έχει αυξήσει την ασφάλεια. Δεν δόθηκε συνέχεια σε συγκεκριμένες αδυναμίες που εντοπίστηκαν κατά τον έλεγχο του Μαρτίου 2013 στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας. Ως εκ τούτου, το φθινόπωρο του 2014 ξέσπασε μια σειρά από σκάνδαλα σχετικά με την ανάθεση των υποθέσεων στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας<sup>13</sup>. Τα προβλήματα αυτά δεν εντοπίστηκαν από το ΑΔΣ αλλά χρειάστηκε να επισημανθούν από εξωτερικούς παράγοντες.

Αν και οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην προετοιμασία για μια πιο μακροπρόθεσμη λύση είναι ατυχείς, το πιο σημαντικό θέμα είναι η αντίδραση όταν υπήρχαν ενδείξεις παραβάσεων. Η αντίδραση του ΑΔΣ το φθινόπωρο του 2014 έδειξε ότι το ζήτημα αυτό αποτελεί χαμηλή προτεραιότητα για το Συμβούλιο, παρά τους κινδύνους που εγκυμονεί για ποινικά και πειθαρχικά αδικήματα. Φαίνεται πιθανό ότι η φήμη του δικαστικού σώματος στη Βουλγαρία θα συνεχίσει να πλήττεται μέχρις ότου θεσπιστεί ένα απολύτως ασφαλές σύστημα. Η προσφυγή σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες στον τομέα της ασφάλειας των ΤΠ για να δοκιμάσουν το νέο σύστημα θα συμβάλει ώστε να υπάρχει βεβαιότητα ότι αυτό βρίσκεται στον σωστό δρόμο<sup>14</sup>.

#### *Στρατηγικές για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος*

Έχουν πραγματοποιηθεί βήματα από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, με πρώτο τον χάρτη πορείας για την αντιμετώπιση των συστάσεων του ΜΣΕ του 2014 (μολονότι η τρέχουσα κατάσταση και οι προθεσμίες δεν έχουν προσδιορισθεί) και στη συνέχεια το φθινόπωρο με την παρουσίαση της πολυαναμενόμενης στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού

<sup>10</sup> COM(2014) 36 final, σ. 4.

<sup>11</sup> Η Εθνοσυνέλευση κίνησε ξανά τη διαδικασία θέτοντας ως προθεσμία ορισμού των υποψηφίων την 30ή Ιανουαρίου 2015.

<sup>12</sup> Βλέπε σύσταση, σ. 9 του COM (2014) 36 final.

<sup>13</sup> Ιδίως σε σχέση με την ανάθεση των διαδικασιών πτώχευσης σε δύο σημαντικές υποθέσεις. Βλ. τεχνική έκθεση, τμήμα 4.1.

<sup>14</sup> Ο τομέας αυτός είναι ενδεχομένως κατάλληλος για να τύχει στήριξης με κονδύλια της ΕΕ.

συστήματος<sup>15</sup>. Αυτό το εκτεταμένο έγγραφο πρόκειται να αντικαταστήσει τη στρατηγική του 2010, η οποία όμως εφαρμόστηκε μόνον εν μέρει. Η στρατηγική εγκρίθηκε με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου στις 17 Δεκεμβρίου 2014 και έτυχε ευρείας στήριξης από το Κοινοβούλιο στις 21 Ιανουαρίου 2015<sup>16</sup>.

Έχει επιδιωχθεί η επίτευξη συναίνεσης για αυτή τη στρατηγική και ο ενστερνισμός της με την ενθάρρυνση της συζήτησης του εγγράφου αυτού<sup>17</sup>. Ο Γενικός Εισαγγελέας και το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο εξέθεσαν λεπτομερώς τις παρατηρήσεις τους επ' αυτής. Το έγγραφο περιλαμβάνει πολλά στοιχεία που ζητήθηκαν από την κοινωνία των πολιτών και τις επαγγελματικές οργανώσεις<sup>18</sup>, και μάλιστα σημεία που ανέκυψαν σε προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ. Στόχοι της στρατηγικής είναι να διασφαλιστεί η χρηστή διακυβέρνηση των δικαστικών αρχών και να βελτιωθούν οι πτυχές των ανθρώπινων πόρων, αλλά και γενικότερα να εκσυγχρονιστεί η ποινική πολιτική και να βελτιωθεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η στρατηγική αυτή έχει επιφέρει κάποια σαφήνεια και αίσθηση του επείγοντος στη συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος – θα πρέπει τώρα να ακολουθήσει η εφαρμογή της.

Από την πλευρά της εισαγγελικής αρχής, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην εφαρμογή του σχεδίου δράσης που πρότεινε ο Γενικός Εισαγγελέας το 2013. Ορμώμενος εν μέρει από τη στρατηγική για τη δικαστική μεταρρύθμιση, ο Γενικός Εισαγγελέας υπέβαλε επίσης τον Νοέμβριο του 2014 νέες προτάσεις για την αποκέντρωση των εισαγγελικών αρχών και για την παροχή συμπληρωματικών εγγυήσεων για μη επέμβαση στο έργο των εισαγγελέων<sup>19</sup>.

Οι εργασίες για τον νέο ποινικό κώδικα έχει προχωρήσει, αλλά δεν έχει επιτευχθεί ακόμη συναίνεση. Εμπειρογνώμονες και επαγγελματίες έχουν εκφράσει αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με το κατά πόσον απαιτείται πλήρης αναδιατύπωση ή απλώς τροποποιήσεις — καθώς και σχετικά με τη συνολική προσέγγιση του ποινικού κώδικα. Επί του παρόντος φαίνεται ότι πρόθεση είναι να ακολουθηθεί μια διττή προσέγγιση, με ένα πρώτο στάδιο που συνίσταται σε ταχεία τροποποίηση τμημάτων του ποινικού κώδικα (και, ενδεχομένως, του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας) σχετικά με ορισμένα πιο επείγοντα ζητήματα, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων που σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Σε δεύτερο στάδιο, και με βάση διεξοδική εκτίμηση επιπτώσεων και δημόσια διαβούλευση, προβλέπεται να προσδιορισθεί η ανάγκη για ένα νέο ποινικό κώδικα. Θα μπορούσε να αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου προβληματισμού σχετικά με τις μελλοντικές πολιτικές στον τομέα του ποινικού δικαίου, πράγμα που απαιτεί χρόνο προκειμένου να δημιουργηθεί συναίνεση<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Διατίθεται στον δικτυακό τόπο του Υπουργείου Δικαιοσύνης (στα βουλγαρικά): <http://mjs.bg/107/>

<sup>16</sup> Φαίνεται ότι ορισμένα στοιχεία της στρατηγικής τέθηκαν υπό αμφισβήτηση στο Κοινοβούλιο.

<sup>17</sup> Η προσωρινή κυβέρνηση που σχηματίστηκε τον Οκτώβριο του 2014 υπέβαλε το κείμενο αυτό προς συζήτηση ως σχέδιο.

<sup>18</sup> Βλ. ιδίως τις προαναφερόμενες προτάσεις για διαίρεση του ΑΔΣ σε τμήματα όσον αφορά τις αποφάσεις σχετικά με τους διορισμούς και τα πειθαρχικά ζητήματα.

<sup>19</sup> Οι συγκεκριμένες προτάσεις που υποβλήθηκαν από τον Γενικό Εισαγγελέα, με στόχο μια πιο αποκεντρωμένη, διαφανή και υπεύθυνη Εισαγγελία, θα μπορούσαν επίσης να εξεταστούν στο πλαίσιο ευρύτερων τροποποιήσεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και του νόμου περί δικαστικού συστήματος.

<sup>20</sup> Οι προετοιμασίες που βρίσκονται σε εξέλιξη από το 2009 στον τομέα αυτόν αναμένεται να προσφέρουν μια πλούσια βάση αναλυτικών πληροφοριών.

## *Αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος*

Συνεχίσθηκαν οι εργασίες στο πλαίσιο του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου σχετικά με μια μεθοδολογία για την αξιολόγηση του φόρτου εργασίας των δικαστών και των δικαστικών οργάνων<sup>21</sup>. Ένας από τους στόχους είναι να θεσπιστούν κανόνες σχετικά με τον τρόπο μέτρησης και κατανομής του φόρτου εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα, καθώς και το εύρος των υποθέσεων. Η ανισοκατανομή του φόρτου εργασίας σήμερα θεωρείται σημαντική αιτία της αναποτελεσματικότητας του συστήματος. Όλα τα περιφερειακά δικαστήρια θα εξεταστούν, λαμβάνοντας υπόψη κοινωνικοοικονομικούς και δημογραφικούς παράγοντες, καθώς και την επιτακτική ανάγκη εξασφάλισης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, με στόχο την υποβολή πρότασης για ένα νέο δικαστικό χάρτη για τα περιφερειακά δικαστήρια πριν από το τέλος του 2015. Έχουν ήδη πραγματοποιηθεί συγκεκριμένα βήματα για τον εξορθολογισμό των στρατοδικείων. Μια συνεπής μεθοδολογία θα προσέφερε τη σωστή βάση για να αξιολογηθεί αν είναι δικαιολογημένο να κλείσουν τα δικαστήρια με ελάχιστο φόρτο εργασίας (ή να θεσπιστεί ένα σύστημα «κινητών δικαστηρίων») με ταυτόχρονη ανακατανομή πόρων προς άλλα υπερφορτωμένα δικαστήρια. Οι εργασίες για μια ευρύτερη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη είναι πιθανό να διαρκέσουν περισσότερο, ιδίως διότι το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο θα πρέπει να συντονιστεί με ευρύτερο φάσμα ενδιαφερομένων<sup>22</sup>, παρόλο που την οριστική απόφαση θα λάβει το ίδιο το ΑΔΣ.

Σε ό,τι αφορά την εν γένει διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, τα συστήματα αξιολόγησης και προαγωγής, καθώς και η ποιότητας της εκπαίδευσης είναι καθοριστικοί παράγοντες. Εν προκειμένω, η στρατηγική της κυβέρνησης για τη δικαστική μεταρρύθμιση προσδιορίζει ορισμένα στοιχεία για μελλοντικές βελτιώσεις. Το Εθνικό Ινστιτούτο Δικαιοσύνης εξακολουθεί να αναπτύσσει τα προγράμματά του για την κατάρτιση δικαστών<sup>23</sup>.

Οι πειθαρχικές κυρώσεις ήταν ένας ακόμη τομέας που επισημαίνεται στις εκθέσεις του ΜΣΕ. Στα προβλήματα που επισημάνθηκαν περιλαμβάνεται η έλλειψη συνέπειας (και σαφών προτύπων για την επίτευξη αυτού του στόχου), καθώς σημαντικό ποσοστό των αποφάσεων ακυρώνεται σε αναίρεση. Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο ενέκρινε πρόσφατα ορισμένα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων γενικών κατευθυντήριων γραμμών στον τομέα αυτόν, αν και αυτά δεν φαίνεται να βασίστηκαν σε μια σαφή ανάλυση των ελλείψεων. Είναι πολύ νωρίς για να μπορεί να πει κανείς εάν τα ληφθέντα μέτρα είναι επαρκή για να αποφευχθεί η συνέχιση της διαμάχης σχετικά με τις πειθαρχικές διαδικασίες στο μέλλον.

Ένα άλλο ζήτημα που τονίζεται στις εκθέσεις του ΜΣΕ ότι πρέπει να αντιμετωπίσει επείγοντως είναι η αποτελεσματική εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων, και ιδίως το πρόβλημα καταδικασμένων εγκληματιών που μπόρεσαν να διαφύγουν και να μην υποστούν τις συνέπειες του νόμου. Πραγματοποιήθηκαν ορισμένες εργασίες και ακολούθησαν ορισμένες διοικητικές ενέργειες μέσω διυπηρεσιακού σχεδίου δράσης για το 2014. Εντούτοις, η απόκριση των αρχών εξακολουθεί να στερείται αποφασιστικότητας. Το

<sup>21</sup> Εν μέρει ως απόκριση στις συστάσεις του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου (βλ. π.χ. COM(2014) 36 final, σ. 10), οι αναλυτικές εργασίες που διεξάγονται επί του παρόντος στο πλαίσιο του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου θα μπορούσαν επίσης να βελτιώσουν περαιτέρω τη βάση για τις αξιολογήσεις, για παράδειγμα με τη βελτίωση της αιτιολόγησης του φόρτου εργασίας και την ανάπτυξη μιας σαφέστερης βάσης για την τακτική αξιολόγηση των δικαστών.

<sup>22</sup> Λόγω των συνεπειών για την εδαφική οργάνωση των άλλων δημόσιων υπηρεσιών.

<sup>23</sup> Τεχνική έκθεση, τμήμα 4.2.

ζήτημα δεν έχει εξεταστεί σφαιρικά, οπότε είναι δύσκολο να αξιολογηθεί ο βαθμός στον οποίο έκτακτα μέτρα (όπως η χρήση ηλεκτρονικής παρακολούθησης) θα καλύψουν τα κενά<sup>24</sup>.

## 2.2 Διαφθορά

Η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρό πρόβλημα στη Βουλγαρία. Στην πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρομέτρου, σχεδόν όλοι οι ερωτηθέντες (97%) προσδιόρισαν τη διαφθορά ως σημαντικό πρόβλημα<sup>25</sup>.

Επανεξιλημμένα ο ΜΣΕ έχει απευθύνει σύσταση στη Βουλγαρία να αναθεωρήσει και να επικαιροποιήσει την εθνική της στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>26</sup>. Τα πρώτα άτυπα αποτελέσματα πρόσφατης αξιολόγησης επιπτώσεων που διενήργησαν οι βουλγαρικές αρχές σχετικά με τη στρατηγική που εφάρμοσε η χώρα κατά τα προηγούμενα έτη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, φαίνεται να αποτελούν σημαντική συμβολή σε μια έντιμη αξιολόγηση των ελλείψεων της στρατηγικής. Τα αποτελέσματα της εν λόγω αξιολόγησης επιπτώσεων εντοπίζουν μια αποσπασματική προσέγγιση, την ανεπαρκή χρήση εκτιμήσεων κινδύνου και την απουσία παρακολούθησης και αξιολόγησης. Παρόλο που τα γραφεία επιθεώρησης στα υπουργεία έχουν καθιερώσει μια πρακτική βελτιωμένων ελέγχων, η απουσία μιας κεντρικής δομής ή κοινών δεικτών έχει ως αποτέλεσμα τα διάφορα γραφεία επιθεώρησης στα υπουργεία να ενεργούν ασυντόνιστα. Οι ρυθμίσεις σε τοπικό επίπεδο φαίνεται να παρουσιάζουν σημαντικά κενά. Ο φορέας στον οποίο η Βουλγαρία ανέθεσε να διενεργεί αναλύσεις κινδύνου (BORKOR) δεν φαίνεται να έχει αποφέρει αποτελέσματα σε σχέση με το κόστος του, και εν πάση περιπτώσει μπορεί να θεωρηθεί ότι απλώς και μόνο παρέχει αναλυτικές πληροφορίες. Ο φορέας αυτός δεν έχει συσταθεί με σκοπό να παρέχει πολιτικές κατευθύνσεις<sup>27</sup>.

Αυτή η αξιολόγηση των ελλείψεων του ισχύοντος συστήματος για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα μπορούσε να αποτελέσει το σημείο εκκίνησης για μια πολυαναμενόμενη μεταρρύθμιση. Η διαβούλευση με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς θα επέτρεπε να ληφθεί υπόψη η υπάρχουσα πείρα και να δημιουργηθεί αίσθημα οικειοποίησης αυτής της προσπάθειας. Η κοινωνία των πολιτών έχει συγκεντρώσει σημαντική πείρα στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία θα πρέπει να αξιοποιηθεί στο έπακρο.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα προληπτικά μέτρα φαίνεται ότι βρίσκονται σε εμβρυικό στάδιο. Έχουν εξαχθεί ορισμένα διδάγματα σε συγκεκριμένες περιοχές<sup>28</sup>, αυτά όμως αντικατοπτρίζουν αποσπασματικές προσπάθειες. Δεν υπάρχουν ενδείξεις ύπαρξης μιας δομής για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ή για την αναγνώριση των επιτυχιών. Η δημόσια διοίκηση δεν διαθέτει συνεκτικό σύστημα υποχρεωτικής παρακολούθησης των δραστηριοτήτων καταπολέμησης της διαφθοράς και υποβολής σχετικών εκθέσεων σε ένα κεντρικό σημείο.

<sup>24</sup> Βλ. τεχνική έκθεση, τμήμα 6.2.

<sup>25</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 406.

<sup>26</sup> Ομοίως, στην έκθεση της ΕΕ του 2014 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, επισημάνθηκε μια σειρά από προκλήσεις στη Βουλγαρία (COM (2014) 38 final τελικό). Η διαφθορά (καθώς και η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης) επισημάνθηκαν επίσης ως προκλήσεις για τη Βουλγαρία στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2014 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. (ΕΕ 2014/C 247/02).

<sup>27</sup> COM(2014) 36 τελικό, σ. 7· τεχνική έκθεση, τμήμα 5.4.

<sup>28</sup> Π.χ. αποφυγή του χειρισμού μετρητών από τελωνειακούς και συνοριοφύλακες ή εκ περιτροπής τοποθέτηση προσωπικού.



Όπως εκτίθεται σε διαδοχικές εκθέσεις του ΜΣΕ, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν τομέα υψηλού κινδύνου από άποψη διαφθοράς. Τα συστήματα για τον έλεγχο των διαδικασιών μπορούν να ενισχυθούν, σύμφωνα με την πρόσφατη στρατηγική για το βουλγαρικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων, η οποία καταστρώθηκε ως απόκριση στις συστάσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και τον παράνομο πλουτισμό, η Επιτροπή για την Πρόληψη και τη Διαπίστωση Συγκρούσεων Συμφερόντων (CPACI) βρίσκεται εν αναμονή νομοθετικών αλλαγών καθώς και διορισμών διοικητικών στελεχών. Και τα δύο αυτά στοιχεία είναι σημαντικά για την αποτελεσματική λειτουργία της CPACI<sup>29</sup> και, όπως δείχνει η αναγκαστική παραίτηση του πρώην Προέδρου της όταν αποδείχθηκε ότι άσκησε αθέμιτη επιρροή<sup>30</sup>, είναι αρκετά επείγουσα η εξυγίανσή της. Ωστόσο, η λήψη των σχετικών αποφάσεων παρέμεινε σε εκκρεμότητα καθ' όλη τη διάρκεια του 2014. Τούτο αποτελεί αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, και υπάρχει ο κίνδυνος λόγω των καθυστερήσεων να δοθεί η εντύπωση ότι λαμβάνονται για πολιτικούς λόγους αποφάσεις στις οποίες θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις ανησυχίες σχετικά με την ακεραιότητα. Όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς, θα μπορούσε να βελτιωθεί η χρήση των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων («πόθεν έσχες») των δημοσίων υπαλλήλων για τον εντοπισμό πεδίων κινδύνου και πιθανών κρουσμάτων παράνομου πλουτισμού.

Η αποτελεσματική δίωξη και οι καταδικαστικές αποφάσεις είναι αποφασιστικής σημασίας για την αξιοπιστία της στρατηγικής για την πάταξη της διαφθοράς. Είναι μέχρι στιγμής ελάχιστες οι τελεσίδικες καταδικαστικές αποφάσεις σε υποθέσεις σημαντικής διαφθοράς, παρά την έκταση του προβλήματος<sup>31</sup>. Έχουν πραγματοποιηθεί θετικά βήματα από τη Γενική Εισαγγελία προκειμένου να δοθεί προτεραιότητα στη διαφθορά και έχει αυξηθεί ο αριθμός των υποθέσεων που κινήθηκαν και η ταχύτητα με την οποία προχωρούν. Ορισμένες από αυτές τις υποθέσεις αφορούν υψηλά ισταμένους. Όπως και στην περίπτωση του οργανωμένου εγκλήματος, η παρακολούθηση της εξέλιξης των υποθέσεων διαφθοράς στο επίπεδο των δικαστηρίων έχει ιδιαίτερη σημασία προκειμένου να εντοπιστούν πτυχές της δικανικής πρακτικής που μπορούν να εκμεταλλευθούν οι εμπλεκόμενοι προκειμένου να καθυστερήσουν την απονομή δικαιοσύνης. Μερικές φορές οι υποθέσεις φαίνεται να μην προχωρούν για σημαντικό χρονικό διάστημα στο επίπεδο των δικαστηρίων και εν συνεχεία επιστρέφονται στην εισαγγελία με βραχεία προθεσμία για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών.

Η εισαγγελία συγκρότησε μικρή εξειδικευμένη μονάδα η οποία έχει στελεχωθεί με εισαγγελείς και ανακριτές από την SANS και έχει επιφορτιστεί με την αποτελεσματικότερη διερεύνηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Η μονάδα έχει ασχοληθεί μέχρι σήμερα ως επί το πλείστον με υποθέσεις διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν σε τοπικό επίπεδο δεδομένων των τοπικών δεσμών και πιέσεων. Το μοντέλο των εξειδικευμένων δομών για την καταπολέμηση της διαφθοράς φαίνεται ότι έχει φέρει κάποια πρώτα αποτελέσματα, αλλά η αξία του θα δοκιμαστεί όταν αντιμετωπίσει περισσότερες υποθέσεις υψηλού επιπέδου και αναπτύξει επιχειρησιακές ικανότητες. Θα είναι

<sup>29</sup> Τεχνική έκθεση, τμήμα 5.4.

<sup>30</sup> Ασκήθηκαν ποινικές δίωξεις σχετικά.

<sup>31</sup> Στην έκθεση πεπραγμένων της Κρατικής Υπηρεσίας Εθνικής Ασφάλειας (SANS) για το 2014 αναφέρεται πολύ μεγαλύτερη δραστηριότητα όσον αφορά το οργανωμένο έγκλημα από ό,τι όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς.

επίσης σημαντικό να μην υπονομεύσουν οι διαρθρωτικές αλλαγές στη SANS την αποτελεσματικότητα του έργου που επιτελεί.

Ένα άλλο πρόβλημα φαίνεται να έγκειται στις ελλείψεις που εντοπίζονται στους κανόνες του ποινικού κώδικα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως δε της διαφθοράς υψηλού επιπέδου, την αθέμιτη άσκηση επιρροής και τη διαφοροποίηση της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας. Φαίνεται ότι υπάρχει επιτακτική ανάγκη εκσυγχρονισμού του ποινικού κώδικα στον τομέα αυτό, ο οποίος χρειάζεται να βελτιωθεί με ταχείες τροποποιήσεις, παράλληλα με έναν ευρύτερο προβληματισμό για την ποινική πολιτική και ένα νέο κώδικα.

### 2.3 Οργανωμένο έγκλημα

Το οργανωμένο έγκλημα εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρό πρόβλημα στη Βουλγαρία. Αυτό αναγνωρίζεται στις απαντήσεις των πολιτών<sup>32</sup>, και οι ιδιαίτερα προβεβλημένες πρόσφατες υποθέσεις πυροβολισμών στη μέση του δρόμου και της δολοφονίας ενός μάρτυρα υπενθύμισαν με σαφή τρόπο τη σοβαρότητα της κατάστασης. Μολονότι ο αριθμός των υποθέσεων που κινήθηκαν από την εισαγγελία φαίνεται σημαντικά αυξημένος το 2014, ο αριθμός των υποθέσεων που τελεσιδίκησαν παραμένει χαμηλός<sup>33</sup>. Οι αρχές που δραστηριοποιούνται σε αυτόν τον τομέα μετέφεραν στην Επιτροπή τις ανησυχίες τους σχετικά με πιέσεις που ασκούνται σε τοπικό επίπεδο και παρεμποδίζουν την αποτελεσματική διερεύνηση της εγκληματικότητας και της διαφθοράς. Ο εκφοβισμός μαρτύρων παραμένει σοβαρό πρόβλημα και πρέπει να αναζητηθούν τρόποι ενθάρρυνσης των μαρτύρων ώστε να εντάσσονται με μεγαλύτερη προθυμία στα προγράμματα προστασίας μαρτύρων<sup>34</sup>.

Οι εξειδικευμένες εισαγγελικές και δικαστικές αρχές που συγκροτήθηκαν προ διετίας αρχίζουν σιγά σιγά να αποδίδουν καρπούς, με ορισμένες τελεσιδικές καταδικαστικές αποφάσεις και κάποιες ενδείξεις επιτάχυνσης των διαδικασιών. Αλλά η δράση τους εξακολουθεί να παρεμποδίζεται από τον αποσπασματικό καταμερισμό των καθηκόντων και τις έντονα τυπολατρικές διατάξεις του κώδικα ποινικής δικονομίας. Ο γενικός εισαγγελέας υπέβαλε προτάσεις τον Νοέμβριο για την αντιμετώπιση ορισμένων από τα ζητήματα αυτά.

Παρά τις σοβαρές προσπάθειες, η δήμευση και κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων εξακολουθεί να μην είναι επαρκώς στοχοθετημένη για την καταπολέμηση των ομάδων οργανωμένου εγκλήματος. Μέτρα προσωρινής δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων διατάσσονται από την εισαγγελία όταν κρίνονται επείγοντα και οι σχετικές υποθέσεις ανατίθενται στην Επιτροπή Δήμευσης Περιουσιακών Στοιχείων. Η εν λόγω επιτροπή συνεχίζει να επιτυγχάνει σημαντικά αποτελέσματα, παρά το επαχθές νομικό πλαίσιο. Η τελευταία έκθεση του ΜΣΕ επισήμανε ερωτηματικά ως προς το νέο νομικό πλαίσιο για τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων<sup>35</sup> – τα εν λόγω ζητήματα παραμένουν εκκρεμή.

Το Υπουργείο Εσωτερικών διαθέτει δικό του δυναμικό στους τομείς της εγκληματολογίας, του DNA, των βαλλιστικών και της γραφολογίας, αλλά άλλοι τομείς εμπειρογνωμοσύνης

<sup>32</sup> Θεωρείται σημαντικό πρόβλημα από το 96% των βουλγάρων πολιτών που ερωτήθηκαν στο πρόσφατο έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 406.

<sup>33</sup> Τεχνική έκθεση, τμήμα 6.1.

<sup>34</sup> Σε πρόσφατη υπόθεση δολοφονίας μάρτυρα σε μια ιδιαίτερα προβεβλημένη υπόθεση, ο μάρτυρας αρνήθηκε να συμμετάσχει σε πρόγραμμα προστασίας μαρτύρων.

<sup>35</sup> COM (2014) 35 final, σ. 8.

απαιτούν τη χρήση διαπιστευμένων εμπειρογνομόνων στα δικαστήρια, γεγονός που θέτει ζητήματα διαθεσιμότητας, ικανοτήτων, κόστους και – ενδεχομένως – αμεροληψίας. Η Βουλγαρία δεν διαθέτει γραφείο εμπειρογνομόνων ή παρόμοιο μηχανισμό. Οι παρατηρητές έχουν επισημάνει το θέμα αυτό ως μια πιθανή αιτία για την έλλειψη προόδου σε υποθέσεις στα δικαστήρια<sup>36</sup>.

Η νέα βουλγαρική κυβέρνηση ανακοίνωσε την πρόθεσή της να αφαιρέσει τη διερεύνηση του οργανωμένου εγκλήματος από την υπηρεσία SANS, αντιστρέφοντας την επίμαχη συγχώνευση της πρώην αστυνομικής διεύθυνσης για το οργανωμένο έγκλημα – GDBOP – με τη SANS το 2013<sup>37</sup>. Η προηγούμενη μεταρρύθμιση στον τομέα αυτόν προκάλεσε πολύμηνη διαταραχή λειτουργίας σε υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος, περιλαμβανομένης και της συνεργασίας με υπηρεσίες ασφαλείας άλλων κρατών μελών. Εκφράστηκε η ανησυχία ότι μια νέα αναδιοργάνωση των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τη διερεύνηση του οργανωμένου εγκλήματος ενέχει παρόμοιους κινδύνους διατάραξης, αλλά η κυβέρνηση κατέστησε σαφές ότι έχει επίγνωση αυτού του κινδύνου και θα λάβει μέτρα για τη διευκόλυνση της μετάβασης.

### 3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Μετά την τελευταία έκθεση της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2014, οι ρυθμοί όσον αφορά την αντιμετώπιση της δικαστικής μεταρρύθμισης και την επίτευξη απτής προόδου στο θέμα της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος υπήρξαν αργοί. Το γεγονός ότι η περίοδος που καλύπτεται από την παρούσα έκθεση χαρακτηρίστηκε από τρεις διαφορετικές κυβερνήσεις και από αδιέξοδο εντός του Κοινοβουλίου έχει συμβάλει σαφώς στην απουσία βούλησης για μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, ο ακρογωνιαίος λίθος για την προώθηση της μεταρρύθμισης είναι η αναγνώριση των προβλημάτων και ο προσδιορισμός μέτρων για την αντιμετώπισή τους. Η σημερινή κυβέρνηση έκανε ένα σημαντικό βήμα με τη χάραξη μιας εντυπωσιακά ακριβούς στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση. Υπάρχουν επίσης ενδείξεις ότι η επικείμενη ανάλυση των υφιστάμενων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα αποτελέσει χρήσιμη συμβολή στον προβληματισμό σχετικά με τη μελλοντική στρατηγική. Το επόμενο στάδιο θα είναι να αποδείξει η κυβέρνηση ότι η μεταρρύθμιση αποτελεί γνήσια πολιτική προτεραιότητα προωθώντας γρήγορα τα πλαίσια αυτά, επιτυγχάνοντας συναίνεση και προσδιορίζοντας συγκεκριμένες δράσεις με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα – και, στη συνέχεια, διασφαλίζοντας την εφαρμογή τους. Αυτό θα απαιτήσει περαιτέρω αλλαγές στην πολιτική νοοτροπία, καθώς και πραγματική αίσθηση ότι τα ζητήματα αυτά βρίσκονται στην πρώτη θέση της ημερήσιας διάταξης.

Ορισμένα από τα βασικά θεσμικά όργανα συνέχισαν να προωθούν διαχειριστικές αλλαγές, οι οποίες αναμένεται να στηρίξουν την προσπάθεια για υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων μέσω έμπρακτων αλλαγών. Εκτός από την επίσπευση των μεταρρυθμίσεων σύμφωνα με τη στρατηγική, μια περισσότερο συστηματική και επαγγελματική συλλογή δεδομένων και μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τη θέση των πληροφοριών στον δημόσιο τομέα θα συνέβαλλαν στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης, στον επαγγελματισμό και την δέσμευση των αρχών.

<sup>36</sup> Τεχνική έκθεση, τμήμα 6.1.

<sup>37</sup> COM (2014) 35 final, σ. 8.

Η αξιοπιστία της προόδου θα εξαρτηθεί επίσης από την αντίδραση σε συγκεκριμένους επίμαχους τομείς και από την πρόοδο σε σχέση με συγκεκριμένες υποθέσεις. Στο παρελθόν, οι εκθέσεις του ΜΣΕ επισήμαναν πώς οι ενδοιασμοί των πολιτών έναντι των μεταρρυθμίσεων τροφοδοτήθηκαν από την αντιπαράθεση σε τομείς όπως η διαφάνεια και η αξιοκρατία σε διορισμούς δικαστών ή από την αντίδραση σε υποθέσεις διαφυγής καταδικασθέντων εγκληματιών ή από προφανείς αδυναμίες στην τυχαία κατανομή των υποθέσεων. Οι αντιδράσεις των βουλγαρικών αρχών σε αυτές τις περιπτώσεις παραμένουν χλιαρές προκαλώντας αμφιβολίες σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Ο αριθμός των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου και οργανωμένου εγκλήματος παραμένει πολύ χαμηλός. Οι εν λόγω ελλείψεις όσον αφορά τα σημαντικότερα μέτρα αλλαγών παραμένουν καθοριστικές αιτίες του σκεπτικισμού των βουλγάρων πολιτών για τις μεταρρυθμίσεις μέχρι σήμερα, όπως δείχνουν οι δημοσκοπήσεις<sup>38</sup>.

Η Επιτροπή καλεί τη Βουλγαρία να λάβει μέτρα στους ακόλουθους τομείς:

### *1. Ανεξαρτησία, λογοδοσία και ακεραιότητα της δικαιοσύνης*

Η στρατηγική της δικαστικής μεταρρύθμισης περιλαμβάνει πολλές προτάσεις για την αντιμετώπιση των αδυναμιών στον τομέα αυτό. Αυτά τα μέτρα πρέπει να υποστηρίζονται με επίγνωση του γεγονότος ότι η αξιοπιστία του συστήματος εξαρτάται από το εάν οι αρχές θα επιδείξουν αποφασιστικότητα ώστε να μεγιστοποιήσουν την αντικειμενικότητα και να διασφαλίσουν ότι παραβάσεις θα αντιμετωπίζονται αυστηρά.

- Να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση της οργάνωσης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου, με τη συμμετοχή επαγγελματικών ενώσεων και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις διαδικασίες για τις επόμενες εκλογές για το ΑΔΣ, ώστε το νέο ΑΔΣ που θα προκύψει από τις εκλογές να είναι σε θέση να εμπνεεί εμπιστοσύνη.
- Να εφαρμοστούν αντικειμενικά κριτήρια αξίας, ακεραιότητας και διαφάνειας για τους διορισμούς στο δικαστικό σώμα, συμπεριλαμβανομένων των υψηλών θέσεων, και να πραγματοποιηθούν εγκαίρως οι εν λόγω διορισμοί. Τα ζητήματα ακεραιότητας έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα και οι αρμόδιοι για τους διορισμούς πρέπει να αποδείξουν ότι δίνεται συνέχεια σε τυχόν ερωτήματα που προκύπτουν.
- Να βρεθεί γρήγορα λύση στο αδιέξοδο σχετικά με την υποψηφιότητα για τη θέση του επικεφαλής επιθεωρητή.
- Να βελτιωθεί γρήγορα η ασφάλεια του συστήματος τυχαίας ανάθεσης των υποθέσεων και να επιταχυνθούν οι εργασίες που έχουν αρχίσει για τον εκσυγχρονισμό του· να διερευνηθούν αμερόληπτα και σε βάθος όλες οι υποθέσεις στις οποίες υπάρχουν υποψίες για ενδεχόμενες αθέμιτες παρεμβάσεις στο σύστημα.

### *2. Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος*

Η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση στη δικαιοσύνη αποτελεί σταθερή βάση για μελλοντική δράση και στη συζήτηση που ξεκίνησε σχετικά ανταποκρίθηκαν εποικοδομητικά φορείς όπως η Γενική Εισαγγελία.

- Να εφαρμοστεί η νέα στρατηγική για τη δικαιοσύνη όπως εγκρίθηκε από την κυβέρνηση, καθώς και οι λεπτομερείς ιδέες που πρότεινε η εισαγγελία.

<sup>38</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 406.

- Να αντιμετωπιστούν οι κρίσιμοι τομείς του ποινικού κώδικα οι οποίοι χρήζουν επειγόντως βελτίωσης για την καλύτερη καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος·
- Να υπάρξει συμφωνία σχετικά με λεπτομερές χρονοδιάγραμμα για πιο μακροπρόθεσμο προβληματισμό σχετικά με τους θεμελιώδεις στόχους του νέου ποινικού κώδικα.

### 3. Αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος

Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο έχει ήδη λάβει ορισμένα σημαντικά διαχειριστικά μέτρα, τα οποία πρέπει τώρα να συνεχιστούν.

- Να συμπληρωθεί η μεθοδολογία για την αξιολόγηση του φόρτου εργασίας των δικαστών και των δικαστηρίων και να ζητηθεί η γνώμη όλων των βασικών ενδιαφερόμενων φορέων ώστε να δημιουργηθεί μια αντικειμενική βάση για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη (εφόσον κριθεί αναγκαίο, με αποσύνδεση των δικαστηρίων από άλλους χάρτες δημόσιων υπηρεσιών)·
- Να εφαρμοστούν σαφείς διαδικασίες και πρότυπα για τις κυρώσεις με σκοπό την εξασφάλιση συνεκτικών πειθαρχικών αποφάσεων.
- Να πραγματοποιηθούν συγκεκριμένες ενέργειες για να κλείσουν τα διαδικαστικά κενά («παραθυράκια») που παρεμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων, όπως η διαφυγή για την αποφυγή ποινών φυλάκισης ή η αποτυχία επιβολής των οικονομικών κυρώσεων που ορίζονται στο Δικαστήριο.
- Να επιτευχθεί απτή πρόοδος σε θέματα ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (e-Justice) ως μέσο για τη βελτίωση της δικαστικής διαδικασίας.

### 4. Διαφθορά

Η επικείμενη αξιολόγηση της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα πρέπει να καταλήξει σε μια χρήσιμη ανάλυση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Βουλγαρία. Μπορεί να βοηθήσει τόσο στη χάραξη νέας στρατηγικής όσο και στην εκκίνηση συγκεκριμένων μέτρων ώστε να αρχίσει η αντιμετώπιση των προβλημάτων, τόσο όσον αφορά την πρόληψη όσο και την αποτελεσματική δίωξη.

- Να ανατεθούν σε ένα ενιαίο όργανο οι εξουσίες και η αυτονομία που απαιτούνται για τον συντονισμό και τον έλεγχο της εφαρμογής των δραστηριοτήτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς· να θεσπιστεί ένα ενιαίο σύνολο ελάχιστων προτύπων για τον δημόσιο τομέα όσον αφορά τους φορείς ελέγχου, την αξιολόγηση των κινδύνων και τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων·
- Να τεθεί σε εφαρμογή μια αξιόπιστη εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αρχής γενομένης με τη δημοσίευση της ανάλυσης των αδυναμιών που εντοπίστηκαν στην τρέχουσα στρατηγική·
- Να δοθεί με αποφασιστικότητα συνέχεια στη στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2014·
- Να ολοκληρωθούν αφενός οι διαδικασίες ανάδειξης υποψηφίων για τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής για την Πρόληψη και τη Διαπίστωση Συγκρούσεων Συμφερόντων (CPACI) και αφετέρου οι αλλαγές του νόμου για τη σύγκρουση συμφερόντων·
- Να εξεταστούν τρόποι καλύτερης αξιοποίησης του συστήματος δήλωσης περιουσιακών στοιχείων («πόθεν έσχες»), για παράδειγμα με τη στόχευση των ελέγχων, μέσω αξιολόγησης κινδύνου)·

- Να ενισχυθεί η ικανότητα των εισαγγελικών αρχών να ερευνούν και να ασκούν διώξεις σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου·
- Να παρακολουθείται η πρόοδος που πραγματοποιείται σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου και να καθοριστούν και να εφαρμοστούν μέτρα για να αποφευχθεί η εκμετάλλευση των διαδικαστικών κενών με σκοπό την καθυστέρηση της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης.

##### *5. Οργανωμένο έγκλημα*

Η πληθώρα εκκρεμών υποθέσεων και τα λίγα παραδείγματα προόδου εξακολουθούν να θέτουν εν αμφιβόλω τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος και για την βελτίωση του επαγγελματισμού των υπηρεσιών επιβολής του νόμου στον εν λόγω τομέα.

- Να δημιουργηθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε το Ειδικό Δικαστήριο για το οργανωμένο έγκλημα και η συνδεδεμένη Εισαγγελία να μπορούν να εστιάζουν σε ιδιαίτερα προβεβλημένες, περίπλοκες υποθέσεις·
- Να παρακολουθείται η πρόοδος που πραγματοποιείται σε υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος υψηλού επιπέδου και να καθοριστούν και να εφαρμοστούν μέτρα για να αποφευχθεί η εκμετάλλευση των διαδικαστικών κενών με σκοπό την καθυστέρηση της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης.
- Να θεσπιστούν οι αναγκαίες εγγυήσεις για την πρόληψη της διαφυγής υψηλά ιστάμενων κατηγορουμένων από τη δικαιοσύνη ή η απόκρυψη εκ μέρους τους παρανόμως αποκτηθέντων περιουσιακών στοιχείων που αποκτήθηκαν πριν από την έκδοση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης, με σαφή ανάθεση ευθυνών για τυχόν αποτυχίες·
- Να ληφθεί μέριμνα ώστε τυχόν αλλαγές στις δομές που συμμετέχουν στη διερεύνηση υποθέσεων οργανωμένου εγκλήματος να πραγματοποιούνται κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η επιχειρησιακή συνέχεια.