



Βρυξέλλες, 27.1.2016
COM(2016) 40 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(2016) 15 final}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ) συστάθηκε κατά την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2007. 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. Στις εκθέσεις της Επιτροπής¹ και στα συμπεράσματα του Συμβουλίου των Υπουργών² έχει γίνει χαρτογράφηση των εξελίξεων στη Βουλγαρία και έχουν διατυπωθεί συστάσεις για το μέλλον. 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 στη στενή συνεργασία με τις βουλγαρικές αρχές, την κοινωνία των πολιτών και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Επιτροπή ήταν επίσης σε θέση να αξιοποιήσει την ειδική υποστήριξη εμπειρογνομόνων από το δικαστικό σώμα άλλων κρατών μελών που διατύπωσαν τις απόψεις τους με βάση την πρακτική εμπειρία τους.

Στην έκθεση του ΜΣΕ για το 2015, η πρόοδος κατά το προηγούμενο έτος χαρακτηρίζεται βραδεία, και στα συμπεράσματα του Συμβουλίου η Βουλγαρία καλείται να «παγιώσει την πολιτική βούλησή της για την επίτευξη μεταρρυθμίσεων και απτής προόδου»³. Όμως η έκθεση προσδιόρισε ορισμένους τομείς στους οποίους είχαν διαπιστωθεί προβλήματα και όπου έχουν αρχίσει να διαφαίνονται λύσεις. Τούτο οδήγησε στη δρομολόγηση δύο εμπειριστατωμένων μεταρρυθμιστικών στρατηγικών, με έμφαση στη δικαστική μεταρρύθμιση και στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι δύο αυτές στρατηγικές αποτέλεσαν το πλαίσιο για πολλές από τις καθοριστικές στιγμές του 2015 και θα εξακολουθήσουν να αποτελούν σημαντικά σημεία αναφοράς για το 2016. Βασική δοκιμασία προόδου θα είναι η μετατροπή των δεσμεύσεων που περιλαμβάνονται στις εν λόγω στρατηγικές σε απτά αποτελέσματα. Η αντιμετώπιση δύσκολων υποθέσεων και εμποδίων στην πορεία των μεταρρυθμίσεων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης των πολιτών της Βουλγαρίας και των εταίρων της ΕΕ. Αποτελεί επίσης κεντρικό παράγοντα για τον καθορισμό του βαθμού στον οποίο οι μεταρρυθμίσεις έχουν αρχίσει να εδραιώνονται. Αυτό είναι αναγκαίο προκειμένου να επιτευχθούν οι βιώσιμες αλλαγές που αποτελούν τον βασικό στόχο της διαδικασίας.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να στηρίζει τις προσπάθειες της Βουλγαρίας για την επίτευξη των στόχων του ΜΣΕ. Παρέχεται ήδη βοήθεια σε πολλούς τομείς στη Βουλγαρία στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων⁴. Επιπλέον, το 2015 η Επιτροπή θέσπισε ένα νέο μέσο, την Υπηρεσία Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, για την παροχή τεχνικής βοήθειας στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των κρατών μελών της ΕΕ σε ευρύ φάσμα τομέων. Και άλλη βοήθεια παρέχεται επίσης από τα κράτη μέλη και από διεθνείς

¹ Οι προηγούμενες εκθέσεις είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

² Πιο πρόσφατα, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου που εγκρίθηκαν στις 17 Μαρτίου 2015.

³ 7281/15, σ. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, διατέθηκαν 51 εκατ. ευρώ για προσκλήσεις υποβολής αιτήσεων από το δικαστικό σώμα, δυνάμει του επιχειρησιακού προγράμματος για τη διοικητική ικανότητα, εκ των οποίων μόνο 25 εκατ. ευρώ διατέθηκαν τελικά για τη σύναψη συμβάσεων, λόγω ελλειπών αξιοποίησης σε δικαστήρια και εισαγγελίες. Στο πλαίσιο της νέας περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 έχει περιληφθεί άξονας προτεραιότητας για το δικαστικό σώμα με κονδύλιο ύψους 30,1 εκατ. ευρώ.

οργανισμούς, συχνά σε συνδυασμό με τη βουλγαρική κοινωνία των πολιτών. Η βοήθεια αυτή αποτελεί στοιχείο μιας ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας και μπορεί να συμβάλει σημαντικά στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της Βουλγαρίας. Η Επιτροπή χαιρετίζει το γεγονός ότι η Βουλγαρία έχει εκδηλώσει ενδιαφέρον να αξιοποιήσει την επιπλέον τεχνική βοήθεια, όπως δήλωσε ο Πρωθυπουργός της Βουλγαρίας⁵, και ενθαρρύνει τη Βουλγαρία να κάνει πλήρη χρήση όλων των διαθέσιμων δυνατοτήτων.

2. Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ

2.1 Μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης

Ανεξαρτησία, λογοδοσία και ακεραιότητα της δικαιοσύνης

Η έκθεση του ΜΣΕ το 2015 επισήμανε ήδη ότι η στρατηγική για τη δικαστική μεταρρύθμιση παρέχει ένα ολοκληρωμένο και λεπτομερές σχέδιο για τα επόμενα έτη. Μετά την υποστήριξη που έλαβε από την Εθνοσυνέλευση της Βουλγαρίας τον Ιανουάριο του 2015, η κυβέρνηση ξεκίνησε συγκεκριμένες δράσεις παρακολούθησης σε ορισμένους τομείς που υπάγονται στην άμεση αρμοδιότητα του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Ωστόσο, το θέμα που προσδιορίστηκε κατά τη δημόσια συζήτηση του 2015 ως η πλέον σημαντική δοκιμασία για τη στρατηγική ήταν η μεταρρύθμιση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ΑΔΣ). Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο είναι το βασικό όργανο του βουλγαρικού δικαστικού συστήματος. Έχει ευρείες εξουσίες όσον αφορά τον διορισμό, την αξιολόγηση, τις προαγωγές και την πειθαρχική δίωξη δικαστών και εισαγγελέων, καθώς και τη διαχείριση του προϋπολογισμού του δικαστικού τομέα. Ενεργεί επίσης ως φωνή της δικαστικής εξουσίας στους πολίτες και, ως εκ τούτου, διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης προς το δικαστικό σώμα συνολικά. Η εμπιστοσύνη του κοινού προς το δικαστικό σύστημα παραμένει σε χαμηλά επίπεδα⁶.

Η λειτουργία του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου είναι, συνεπώς, ζωτικής σημασίας. Ένα συγκεκριμένο θέμα που συνδέεται με την τρέχουσα δομή είναι ότι οι αποφάσεις για το προσωπικό και για πειθαρχικά θέματα δικαστών και εισαγγελέων λαμβάνονται στο πλαίσιο μιας ενιαίας δομής. Αν και δεν υπάρχει ενιαίο αναγνωρισμένο πρότυπο για τη σύνθεση των δικαστικών συμβουλίων, έχει καταστεί σαφές ότι τόσο οι δικαστές όσο και οι εισαγγελείς δεν θεωρούν σωστό το γεγονός ότι οι εν λόγω αποφάσεις λαμβάνονται από μεικτές ομάδες δικαστών και εισαγγελέων του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Στο βουλγαρικό πλαίσιο, όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός πολιτικών διορισμών στο ΑΔΣ, το σημερινό μοντέλο προκαλεί ιδιαίτερες ανησυχίες σχετικά με τη δικαστική ανεξαρτησία και τη δυνατότητα άσκησης πίεσης στους δικαστές. Τούτο αποτέλεσε το υπόβαθρο της πρότασης της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη συγκρότηση δύο χωριστών σωμάτων στο πλαίσιο του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου που να χειρίζονται τα θέματα προσωπικού για τα δύο σκέλη του δικαστικού σώματος.

⁵ Δήλωση στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στις 17 Δεκεμβρίου 2015.

⁶ Το χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης των πολιτών στο δικαστικό σύστημα επιβεβαιώνεται από δημοσκοπήσεις και έρευνες. Η μεγάλη πλειονότητα των Βουλγάρων (96% το 2014) θεωρεί ότι οι ελλείψεις στο δικαστικό σύστημα συνιστούν σημαντικό πρόβλημα (Εκτακτο Ευρωβαρόμετρο 406, Ιανουάριος 2015, σ. 9) Βλ. επίσης το World Justice Project, *Δείκτη κράτους δικαίου 2015* (σ. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf και *Παγκόσμια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα*, σ. 124-125 του Διεθνούς Οικονομικού Φόρουμ <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

Κατόπιν εκτενούς συζήτησης, την άνοιξη συνήχθη το συμπέρασμα ότι ορισμένες από τις προτεινόμενες αλλαγές κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση του Συντάγματος. Η εν λόγω τροποποίηση εγκρίθηκε από την Εθνοσυνέλευση τον Δεκέμβριο του 2015. Μολονότι η τροποποίηση περιελάμβανε ορισμένες σημαντικές αλλαγές σε σχέση με το κείμενο που είχε προτείνει αρχικά η κυβέρνηση⁷, η έγκρισή της εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Εκτός από τη συγκρότηση δύο σωμάτων λήψης αποφάσεων εντός του ΑΔΣ, θα ενισχυθούν οι εξουσίες της δικαστικής επιθεώρησης (ISJC) σχετικά με τη διερεύνηση συγκρούσεων συμφερόντων και παράνομοι πλουτισμοί των δικαστών⁸. Το επόμενο βήμα θα είναι η εφαρμογή της μεταρρύθμισης μέσω νομοθετικών τροποποιήσεων του νόμου περί δικαστικού συστήματος. Την άνοιξη του 2015, η κυβέρνηση κατήρτισε και υπέβαλε σε δημόσια διαβούλευση νομοθετική δέσμη, αλλά αναμένει την έκβαση της συζήτησης για το Σύνταγμα⁹.

Προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ επισήμαναν επίμονες ανησυχίες σχετικά με την ικανότητα του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου να εκπληρώσει τον ρόλο του ως θεματοφύλακα της δικαστικής ανεξαρτησίας και ακεραιότητας. Οι αντιπαραθέσεις περιστράφηκαν γύρω από θέματα όπως οι αδιαφανείς διαδικασίες που ακολουθούνται για τους διορισμούς δικαστών, οι ασυνεπείς πρακτικές στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας και η μη ανάληψη δράσης όσον αφορά τις ανησυχίες για πιθανή χειραγώγηση της τυχαίας ανάθεσης των υποθέσεων στα δικαστήρια. Σε αυτά προστέθηκε και η αντιπαραθέση σχετικά με την πολιτική επιρροή στο ΑΔΣ. Το 2015 υπήρχε συγκεκριμένη εικόνα σχετικά με τα θέματα αυτά. Στις αρχές του έτους, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο διόρισε νέο πρόεδρο του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Ο νέος πρόεδρος είναι έτοιμος να μιλήσει ανοικτά υπέρ των μεταρρυθμίσεων και φαίνεται να έχει τον σεβασμό του δικαστικού σώματος¹⁰. Την άνοιξη διορίστηκε νέα διοίκηση στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας, μετά την παραίτηση της προηγούμενης πολιτικής ηγεσίας εν μέσω δικαστικών σκανδάλων¹¹. Ωστόσο, άλλες αποφάσεις διορισμού του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου εξακολούθησαν να προκαλούν ανησυχίες για έλλειψη διαφάνειας και ενδεχόμενη αδικαιολόγητη επιρροή. Η θέση του Προέδρου του Εφετείου της Σόφιας παραμένει κενή εδώ και δύο χρόνια σχεδόν: μολονότι υποβλήθηκε υποψηφιότητα για τη θέση από έναν δικαστή ο οποίος είχε τη ρητή υποστήριξη των δικαστών στο δικαστήριο, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο δεν συγκέντρωσε την απαιτούμενη πλειοψηφία¹². Δεν υπάρχουν σαφή κριτήρια για την αξιολόγηση των διορισμών, γεγονός που δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με την αντικειμενικότητα των διαδικασιών διορισμού.

⁷ Η ανακατανομή, την τελευταία στιγμή, μέλους της ποσόστωσης των κοινοβουλευτικών υποψηφίων από το εισαγγελικό στο δικαστικό σώμα, προκάλεσε την παραίτηση του υπουργού Δικαιοσύνης και τις διαμαρτυρίες της κύριας επαγγελματικής ένωσης δικαστών. Το γεγονός αυτό θεωρήθηκε ότι ενίσχυσε την πολιτική επιρροή στο σώμα δικαστών του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου, ενώ ταυτόχρονα μείωσε τη λογοδοσία της εισαγγελικής αρχής.

⁸ Επιπλέον, καταργήθηκε η απαίτηση για μυστική ψηφοφορία στο ΑΔΣ στα θέματα προσωπικού ενώ καθιερώθηκε ο κανόνας της πλειοψηφίας των δύο τρίτων για την εκλογή των μελών της κοινοβουλευτικής ποσόστωσης.

⁹ Κατά συνέπεια, έχουν καθυστερήσει και άλλες σημαντικές αλλαγές (βλ. κατωτέρω).

¹⁰ Όταν η επιτροπή δεοντολογίας του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου εξέταζε την επιβολή πειθαρχικής διαδικασίας εις βάρος του Προέδρου Πανόφ σε συνέχεια ομιλίας του στην οποία άσκησε κριτική για την έλλειψη υποστήριξης στη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, πάνω από 200 δικαστές υπέγραψαν επιστολή υποστήριξής του.

¹¹ Η συμμετοχή του νέου Προέδρου του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου διευκόλυνε αυτή τη διαδικασία.

¹² Η πιο πρόσφατη διαδικασία τον Δεκέμβριο του 2015 χαρακτηρίστηκε από παρέμβαση της Βουλγαρικής Ένωσης Δικαστών η οποία επέκρινε δημόσιες δηλώσεις για τον υποψήφιο σε πολιτικό επίπεδο. Αυτό επέστησε επίσης την προσοχή σε διάφορες άλλες πρόσφατες αποφάσεις του ΑΔΣ οι οποίες θεωρήθηκαν προβληματικές.

Συνέχεια στους σοβαρούς ισχυρισμούς για διαφθορά και αθέμιτη άσκηση επιρροής στον δικαστικό κλάδο δόθηκε μόνο μετά από εσωτερική και εξωτερική πίεση, ενώ οι αρχές είναι ανίκανες ή απρόθυμες να κινήσουν έρευνες με δική τους πρωτοβουλία. Οι παρατυπίες που διαπιστώθηκαν στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας προς τα τέλη του 2014 τονίστηκαν στην τελευταία έκθεση του ΜΣΕ, όπου επισημάνθηκε ότι η αρχική αντίδραση του ΑΔΣ ήταν πως θεωρούνται χαμηλής προτεραιότητας για το Συμβούλιο.¹³ Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο κίνησε όντως διαδικασία για να βελτιώσει την εφαρμογή της τυχαίας ανάθεσης υποθέσεων στα βουλγαρικά δικαστήρια, εγκαθιστώντας τον Οκτώβριο του 2015 ένα νέο κεντρικό σύστημα ΤΠ για το σύνολο του δικαστικού κλάδου, το οποίο αναμένεται να συμβάλει στην αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος που έχει επανειλημμένα τεθεί σε προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ. Ωστόσο, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο δεν φάνηκε πρόθυμο να αντιδράσει στους ισχυρισμούς για σοβαρά παραπτώματα ανώτατων δικαστικών στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας¹⁴. Μόνο πολύ αργότερα επιβλήθηκαν πειθαρχικά μέτρα, όταν ορισμένες υποθέσεις έπρεπε να αναληφθούν από τον Υπουργό Δικαιοσύνης¹⁵.

Το φθινόπωρο του 2015 τα μέσα ενημέρωσης ανέφεραν εικαζόμενη μαγνητοφωνημένη συνομιλία μεταξύ δύο από τις βασικές προσωπικότητες που εμπλέκονται στις παρατυπίες που διαπιστώθηκαν στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας¹⁶, προσθέτοντας νέα στοιχεία στην υφιστάμενη διαμάχη. Μετά από επαναλαμβανόμενες εκκλήσεις για διεξαγωγή ανεξάρτητης έρευνας¹⁷, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο και η κατηγορούσα αρχή ανήγγειλαν τη διεξαγωγή ερευνών σχετικά με το περιεχόμενο των μαγνητοταινιών¹⁸. Θα είναι σημαντικό για την αξιοπιστία της διαδικασίας να ληφθούν όλα τα μέτρα ώστε να διασφαλιστεί η διεξαγωγή της έρευνας με διαφάνεια και αμεροληψία¹⁹.

Μετά από κενό αρκετών χρόνων, η Εθνοσυνέλευση εξέλεξε νέο επικεφαλής επιθεωρητή την άνοιξη του 2015. Τα διάφορα στάδια της διαδικασίας καθορίστηκαν με μεγαλύτερη διαφάνεια και απευθύνθηκε πρόσκληση στην κοινωνία των πολιτών για πρόταση υποψηφίων. Η προσέγγιση αυτή επαναλήφθηκε και στην επακόλουθη διαδικασία για την εκλογή του νέου σώματος επιθεωρητών, η οποία δρομολογήθηκε το φθινόπωρο και βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη²⁰. Η διαδικασία αυτή θα έχει ιδιαίτερη σημασία λόγω του ισχυρότερου ρόλου που θα διαδραματίζει στο μέλλον η Επιθεώρηση στην αντιμετώπιση ζητημάτων ακεραιότητας και ενδείξεων διαφθοράς στο δικαστικό σώμα. Θα είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι η επιθεώρηση διαθέτει τους αναγκαίους πόρους για να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στον ρόλο αυτό.

¹³ COM (2015) 36 final, σ. 4-5.

¹⁴ Οι δύο βασικές προσωπικότητες δεν υπηρετούν πια ως δικαστές στο Δικαστήριο.

¹⁵ Τα γεγονότα αυτά προκάλεσαν και πάλι ανησυχίες όσον αφορά την έλλειψη σαφών προτύπων στις πειθαρχικές αποφάσεις του ΑΔΣ.

¹⁶ Διενεργείται επί του παρόντος ποινική έρευνα εις βάρος του πρώην προέδρου του Δικαστηρίου της Πόλης της Σόφιας και ενός άλλου δικαστή.

¹⁷ Μεταξύ άλλων, η Ένωση Δικαστών, ο Υπουργός Δικαιοσύνης και ο Πρόεδρος του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου ζήτησαν τη διεξαγωγή ανεξάρτητης έρευνας.

¹⁸ Ωστόσο, στις 14 Ιανουαρίου το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο έκλεισε την έρευνα υπό αμφιλεγόμενες περιστάσεις. Η διαδικασία επικρίθηκε σε ανοιχτή επιστολή της Ένωσης Δικαστών για έλλειψη διαφάνειας.

¹⁹ Ένα συγκεκριμένο θέμα στο πλαίσιο αυτό αφορά τις επιθετικές εκστρατείες ορισμένων μέσων ενημέρωσης οι οποίες προκαλούν πόλωση, στοχεύοντας συχνά μεμονωμένες προσωπικότητες του δικαστικού σώματος. Η μη ισορροπημένη κάλυψη πειθαρχικών ή ποινικών ερευνών από τα μέσα ενημέρωσης δημιουργεί πρόσθετες προκλήσεις για τις δικαστικές αρχές.

²⁰ Για τις δέκα θέσεις προτάθηκαν 20 υποψήφιοι, ορισμένοι εκ των οποίων προτείνονται από το δικαστικό σώμα ή από επαγγελματικές ενώσεις. Η τελική εκλογή στην Εθνοσυνέλευση δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί.

Μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου

Η τρέχουσα μεταρρύθμιση του ΑΔΣ είναι ένα μόνο στοιχείο, μολονότι σημαντικό, της νέας στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος της Βουλγαρίας. Η στρατηγική αποτελεί ολοκληρωμένο έγγραφο που περιέχει ευρύ φάσμα στόχων, πολλοί εκ των οποίων απαιτούν νομικές τροποποιήσεις. Όπως σημειώνεται ανωτέρω, έχει ετοιμαστεί μια δέσμη τροπολογιών του νόμου περί δικαστικού συστήματος η οποία θα πρέπει τώρα να είναι έτοιμη να υποβληθεί γρήγορα στην Εθνοσυνέλευση. Περιέχει τροποποιήσεις σε διάφορους τομείς για τη βελτίωση των διαφόρων πτυχών της διαχείρισης του δικαστικού συστήματος. Πολλές από τις προτάσεις στοχεύουν στην ενδυνάμωση των απλών δικαστών, με σκοπό τη βελτίωση της διαφάνειας και της ανεξαρτησίας. Άλλες τροπολογίες αποσκοπούν στην εφαρμογή βελτιώσεων που προσδιορίζονται στους κανόνες για τις σταδιοδρομίες ή την επαγγελματική κατάρτιση των δικαστών. Άλλες θεσπίζουν τις αναγκαίες τροποποιήσεις για την εισαγωγή νέων τεχνολογιών με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας, της ποιότητας και της αποδοτικότητας (ηλεκτρονική δικαιοσύνη). Κατά τη διάρκεια του έτους, οι προτάσεις αυτές έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο ευρείας συζήτησης στους κόλπους του δικαστικού σώματος. Η Βουλγαρία το 2016 θα δοκιμάσει σημαντικά την ικανότητά της να προχωρήσει με την έγκριση των αλλαγών²¹.

Ένας άλλος τομέας στον οποίο εκπονούνται νομοθετικές τροποποιήσεις είναι ο Ποινικός Κώδικας και ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας. Παλαιότερες εκθέσεις του ΜΣΕ έχουν επισημάνει ότι μια σε βάθος συζήτηση σχετικά με τη μεταρρύθμιση των κωδίκων μακροπρόθεσμα ενέχει τον κίνδυνο να καθυστερήσουν πιο επείγουσες και στοχευμένες αλλαγές²². Ο Ποινικός Κώδικας έχει υπάρξει αντικείμενο επανειλημμένων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών από διαδοχικές κυβερνήσεις τα τελευταία πέντε έτη, στόχος ο οποίος δεν έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα²³. Το 2015 η κυβέρνηση δρομολόγησε νέα διαδικασία προβληματισμού για ευρύτερη μεταρρύθμιση της ποινικής πολιτικής²⁴. Οι προβληματισμοί αυτοί αποσκοπούν σε μια συνολική μεταρρύθμιση, η οποία θα απαιτήσει προσεκτική ανάλυση και προετοιμασία, καθώς και ευρείες διαβουλεύσεις στο πλαίσιο του δικαστικού σώματος και των νομικών επαγγελματιών. Εν τω μεταξύ ωστόσο, οι βουλγαρικές αρχές έχουν αναγνωρίσει την ανάγκη να προχωρήσουν ταχύτερα με περιορισμένες στοχευμένες τροποποιήσεις προκειμένου, συγκεκριμένα, να αντιμετωπίσουν προβλήματα που προκαλούν καθυστερήσεις σε ποινικές διαδικασίες και να διευκολύνουν την άσκηση δώξεων για εγκλήματα διαφθοράς. Ορισμένες τροποποιήσεις έχουν ήδη εγκριθεί για την αντιμετώπιση βασικών ελλείψεων, αλλά πρέπει ακόμα να αποδείξουν τα αποτελέσματά τους στην πράξη²⁵.

Ποιότητα και αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος

²¹ Το νεοσύστατο Συμβούλιο για την εφαρμογή της στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση αναμένεται να αποτελέσει χρήσιμο φόρουμ για την προώθηση της τρέχουσας πρωτοβουλίας και άλλων πρωτοβουλιών, καθώς και για την παρακολούθηση της προόδου των πολλών διαφορετικών πτυχών της στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση.

²² COM (2015) 36, σελ. 10.

²³ Ένα σχέδιο μεταρρυθμίσεων του Ποινικού Κώδικα που καταρτίστηκε από προηγούμενη κυβέρνηση το 2014 δεν ευδοχώθηκε, διότι δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες, ενώ λίγο μετά την κατάθεσή του επήλθε διάλυση της Εθνοσυνέλευσης.

²⁴ Η στρατηγική της κυβέρνησης για τη δικαστική μεταρρύθμιση προβλέπει ευρύτερη μεταρρύθμιση της ποινικής πολιτικής ενώ στο Υπουργείο Δικαιοσύνης συνεχίζονται οι εργασίες προς τον σκοπό αυτό.

²⁵ Βλ. σελίδα 9 κατωτέρω σχετικά με τη φυγοδικία, καθώς και τεχνική έκθεση, ενότητες 3.2 και 6.2.

Ο βασικός καθοριστικός παράγοντας για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος πρέπει να είναι ο βαθμός στον οποίο το σύστημα στο σύνολό του συμβάλλει στην απονομή της δικαιοσύνης — αν οι πολίτες μπορούν να στηρίζονται στο δικαστικό σύστημα και να τυγχάνουν δίκαιης επίλυσης των διαφορών τους, αν γίνεται αποτελεσματική δίωξη των δραστών εγκληματικών πράξεων και αν η απόδοση δικαιοσύνης εξασφαλίζεται σύμφωνα με τη νομοθεσία²⁶. Τα προβλήματα αυτά επισημάνθηκαν εφέτος όταν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων παρατήρησε ότι «είχε ήδη διαπιστώσει ότι σε περισσότερες από 45 αποφάσεις κατά της Βουλγαρίας οι αρχές δεν είχαν τηρήσει την υποχρέωσή τους για τη διεξαγωγή αποτελεσματικής έρευνας και θεώρησε ότι οι εν λόγω επαναλαμβανόμενες ελλείψεις αποκαλύπτουν την ύπαρξη συστημικού προβλήματος»²⁷. Μολονότι αυτό είναι σαφώς ένα θέμα που αφορά το σύνολο της επιβολής του νόμου, είναι σαφές ότι εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στο εισαγγελικό και το δικαστικό σώμα.

Η καθημερινή διοίκηση του τομέα της δικαιοσύνης αποτελεί αρμοδιότητα του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ΑΔΣ), και περιλαμβάνει θέματα όπως οι διορισμοί, η αξιολόγηση, η κατάρτιση, τα πειθαρχικά μέτρα, καθώς και η διαχείριση του σχετικού φόρτου εργασίας μεταξύ των δικαστών και των δικαστικών αρχών. Παλαιότερες εκθέσεις του ΜΣΕ έχουν επισημάνει ως προβληματικό τον άνισο φόρτο εργασίας μεταξύ δικαστηρίων, από την άποψη της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δικαστικών διαδικασιών, καθώς και, ενδεχομένως, της ανεξαρτησίας των δικαστών²⁸. Ο μεγάλος φόρτος εργασίας επηρεάζει κυρίως τα μεγαλύτερα δικαστήρια, ιδίως στη Σόφια, ενώ ο φόρτος εργασίας άλλων δικαστηρίων είναι μικρός. Το 2015, όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο επιχείρησε να αντιμετωπίσει την ανισοκατανομή του φόρτου εργασίας μεταξύ δικαστηρίων με το άνοιγμα νέων θέσεων σε υπερφορτωμένα δικαστήρια και το κλείσιμο θέσεων σε άλλα δικαστήρια με μικρότερο φόρτο εργασίας. Τα αποτελέσματα ωστόσο αυτής της προσέγγισης είναι μέχρι στιγμής απλώς οριακά. Μια πιο ολοκληρωμένη λύση υπήρξε η αναμονή της ανάπτυξης εναρμονισμένων προτύπων φόρτου εργασίας, καθώς και μια ευρύτερη κοινωνικοοικονομική ανάλυση των περιφερειακών δικαστηρίων, οι οποίες διεξάγονται αμφότερες από υποεπιτροπή του ΑΔΣ. Το αναλυτικό αυτό έργο ολοκληρώθηκε το 2015 και τα αποτελέσματα θα πρέπει τώρα να αποτελέσουν τη βάση για μια πιο συστηματική διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και, ενδεχομένως, για τον ανασχεδιασμό της οργάνωσης των δικαστηρίων. Πρόθεση του ΑΔΣ είναι, ως πρώτο βήμα, να υποβάλει προτάσεις για δημόσιες διαβουλεύσεις το 2016 σχετικά με τη διάρθρωση των περιφερειακών δικαστηρίων. Τα νέα εναρμονισμένα πρότυπα φόρτου εργασίας θα πρέπει επίσης να παρέχουν στο ΑΔΣ στοιχεία για τον εξορθολογισμό άλλων μερών του συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των πρωτοδικείων ή των εφετείων και των διοικητικών δικαστηρίων. Ακόμη και χωρίς αυτές τις μεταρρυθμίσεις, τα πρότυπα αναμένεται ήδη ότι θα αποτελέσουν μια καλύτερη αφετηρία για τη διαχείριση της κατανομής των ανθρώπινων πόρων μεταξύ των διαφόρων μερών του συστήματος. Οι εν λόγω αποφάσεις, αν και συχνά ευαίσθητες,

²⁶ Είναι για παράδειγμα σημαντικό το γεγονός ότι σε ορισμένες διασυνοριακές ποινικές υποθέσεις, η πρόοδος της Βουλγαρίας είναι πολύ βραδύτερη από ό,τι σε άλλα κράτη μέλη.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* [ECHR 070 \(2015\)](#)

²⁸ Ο μεγάλος φόρτος εργασίας εκθέτει τους δικαστές σε πειθαρχικά μέτρα όταν αγωνίζονται για να τηρήσουν τις συμφωνηθείσες προθεσμίες. Τούτο προκαλεί ανησυχίες σχετικά με την ύπαρξη ανεξαρτησίας σε ένα περιβάλλον όπου τα πρότυπα πειθαρχικών μέτρων μπορούν συχνά να χαρακτηριστούν ασαφή.

αναμένεται να συμβάλλουν στη βελτίωση της συνολικής ποιότητας και αποτελεσματικότητας σε ένα περιβάλλον περιορισμένων πόρων²⁹.

Γενικότερα, θα πρέπει να υπάρξει παρακολούθηση της στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση μέσω διευθυντικών αποφάσεων σε ορισμένους τομείς. Ένα ιδιαίτερα σημαντικό παράδειγμα, στο οποίο οι νομοθετικές και οι διευθυντικές αποφάσεις πρέπει να συμβαδίζουν, είναι η καθιέρωση της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης. Θα είναι ζωτικής σημασίας να αναπτυχθεί η ικανότητα διαχείρισης των πολύπλοκων διευθυντικών και τεχνικών διαδικασιών που απαιτούνται για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, μεταξύ άλλων σε τομείς όπως η προστασία των δεδομένων και η ασφάλεια.

Οι πειθαρχικές διαδικασίες αποτελούν άλλον ένα τομέα στον οποίο τα πρότυπα φόρτου εργασίας θα μπορούσαν να αποδειχθούν χρήσιμα, ιδίως ως μέσο για την καθιέρωση πιο αντικειμενικής βάσης για την επιβολή κυρώσεων σε υποθέσεις μη συμμόρφωσης με τις διαδικαστικές προθεσμίες³⁰. Ωστόσο, τα προβλήματα στον τομέα αυτό είναι βαθύτερα, ενώ μεταξύ των δικαστών επικρατεί η γενική αντίληψη ότι οι αποφάσεις του ΑΔΣ δεν είναι ούτε διαφανείς ούτε αντικειμενικές. Αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τη θέσπιση σαφών προτύπων για τις πειθαρχικές διαδικασίες και τις κυρώσεις και με συστηματικότερη επικοινωνία, που να εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο μεμονωμένες αποφάσεις αφορούν γενικά πρότυπα. Η έλλειψη σαφών πειθαρχικών προτύπων είναι ιδιαίτερα προβληματική κατά τις διαδικασίες που αφορούν παραβιάσεις του κώδικα δεοντολογίας ή πράξεις που υπονομεύουν το κύρος της δικαστικής εξουσίας³¹, όπου το ακριβές πεδίο της πειθαρχικής ευθύνης είναι ασαφές. Στις περιπτώσεις αυτές, υπάρχει κίνδυνος αυθαίρετων αποφάσεων οι οποίες οδηγούν στη δημιουργία κλίματος εκφοβισμού των δικαστών που τοποθετούνται δημοσίως επί νομικών ζητημάτων.

Η Εισαγγελία διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο γενικό δικαστικό σύστημα. Η στρατηγική της κυβέρνησης για τη δικαστική μεταρρύθμιση καθορίζει τον στόχο μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης της Εισαγγελίας, με βάση ανεξάρτητη ανάλυση. Αναμένεται ότι ένας από τους κύριους στόχους θα είναι να καλλιεργηθεί ένα ισχυρότερο αίσθημα πρωτοβουλίας και ευθύνης μέσω μιας λιγότερο ιεραρχικής νοοτροπίας και να ενισχυθεί η λογοδοσία και η εμπιστοσύνη του κοινού στην εισαγγελική αρχή συνολικά. Η εν λόγω μεταρρύθμιση θα βασιστεί στα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί τα τελευταία χρόνια και στη σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση της βουλγαρικής ποινικής πολιτικής. Η ανάγκη για βαθύτερη μεταρρύθμιση της εισαγγελικής αρχής επιβεβαιώνεται από τη συνεχιζόμενη έλλειψη ιστορικού καλών αποτελεσμάτων σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου και οργανωμένου εγκλήματος³² ενώ παραμένει επαναλαμβανόμενο θέμα συζήτησης των ανεξάρτητων παρατηρητών στη Βουλγαρία. Οι εκθέσεις του ΜΣΕ έχουν επανειλημμένα συστήσει μια αντικειμενική ανάλυση των περιπτώσεων στις οποίες δεν υπήρξε επιτυχής ολοκλήρωση συγκεκριμένων υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, ως τον καλύτερο τρόπο προσδιορισμού σαφών ενεργειών για το μέλλον.

²⁹ Οι πρόσφατες εντάσεις σχετικά με το ύψος του προϋπολογισμού για το δικαστικό σώμα έφεραν το θέμα αυτό στο προσκήνιο, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών αποδέχθηκε απλώς αύξηση των κονδυλίων για το 2016 με την υπόσχεση ότι θα ληφθούν μέτρα για να βελτιωθεί η εκτέλεση του προϋπολογισμού τα προσεχή έτη.

³⁰ Πολλές διαδικασίες αφορούν καθυστερήσεις στην εκτέλεση υποχρεωτικών διαδικαστικών σταδίων. Ο μεγάλος φόρτος εργασίας προβάλλεται συχνότερα ως αντεπιχείρημα σε τέτοιες περιπτώσεις.

³¹ Πρόκειται για πειθαρχικά παραπτώματα δυνάμει του άρθρου 307 του νόμου περί δικαστικού συστήματος.

³² Σε ορισμένες περιπτώσεις, φαίνεται ότι υπήρξε απροθυμία από την πλευρά της εισαγγελικής αρχής να προχωρήσει τις έρευνες, μεταξύ άλλων, σε υποθέσεις που συνδέονται με κονδύλια της ΕΕ. (Τεχνική έκθεση σ. 24-25).

2.2 Διαφθορά

Ο τέταρτος και πέμπτος δείκτης αναφοράς για τη Βουλγαρία στο πλαίσιο του ΜΣΕ αφορούν την ανάγκη λήψης αποτελεσματικών μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο καθώς και γενικότερα της διαφθοράς σε δημόσιους οργανισμούς. Η Βουλγαρία συγκαταλέγεται σταθερά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ με το υψηλότερο αντιληπτό επίπεδο διαφθοράς, και η διαφθορά θεωρείται ότι αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στη Βουλγαρία³³. Προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ επισήμαναν ανεπαρκείς προγενέστερες προσπάθειες στον τομέα αυτό³⁴. Τα όργανα που έχουν συσταθεί για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχουν χαρακτηριστεί κατακερματισμένα, ασυντόνιστα και κατώτερα της πρόκλησης.

Το 2015 οι βουλγαρικές αρχές αναγνώρισαν τελικά τα προβλήματα αυτά, καθώς η κυβέρνηση ενέκρινε νέα σφαιρική εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η στρατηγική αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προόδου δεδομένου ότι περιέχει σαφή ανάλυση των προκλήσεων και προτείνει μια σειρά συγκεκριμένων μέτρων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Το ζητούμενο θα είναι τώρα να εξασφαλιστεί η εφαρμογή της³⁵. Το εθνικό συμβούλιο συντονισμού που συγκροτήθηκε προορίζεται να συντονίζει τις προσπάθειες και να παρακολουθεί την πρόοδο. Ωστόσο, παραμένει όργανο πολιτικού επιπέδου και θα χρειαστεί πολιτική στήριξη στο υψηλότερο επίπεδο, καθώς και την υποστήριξη αποτελεσματικών δομών εργασίας για να επιτύχει στο έργο του. Το επίπεδο πολιτικής στήριξης για μια νέα προσέγγιση ετέθη εν αμφιβόλω από το γεγονός ότι η πρόταση της κυβέρνησης για τον νέο νόμο κατά της διαφθοράς δεν πέρασε την πρώτη ανάγνωση στην Εθνοσυνέλευση τον Σεπτέμβριο 2015. Το νομοσχέδιο καταρτίστηκε για να στηριχθεί η προσέγγιση σε υγιή θεσμική βάση: προβλέπει τη σύσταση ενοποιημένης αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που να είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο των συγκρούσεων συμφερόντων και των δηλώσεων «πόθεν έσχες» των υψηλόβαθμων αξιωματούχων και τη διερεύνηση ενδεχόμενων περιπτώσεων διαφθοράς και παράνομου πλουτισμού³⁶. Επιπλέον, το νομοσχέδιο προέβλεπε τη μεταρρύθμιση του συστήματος ελέγχου των συγκρούσεων συμφερόντων και της ιδιωτικής περιουσίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Η απόρριψη του εν λόγω νομοσχεδίου τον Σεπτέμβριο αιφνιδίασε την κυβέρνηση και οδήγησε σε περαιτέρω αναβολή της κύριας πρωτοβουλίας της για την πάταξη της διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια των δημοσίων υπαλλήλων. Θέμα της συζήτησης ήταν κυρίως το ζήτημα της χρήσης ανώνυμων καταγγελιών, δεδομένου ότι δημιουργήθηκε σύγχυση μεταξύ της δυνατότητας υποβολής ανώνυμων καταγγελιών και της ανάγκης σαφούς προσδιορισμού των αποδεικτικών στοιχείων που χρησιμοποιούνται στο δικαστήριο. Μολονότι η κυβέρνηση έχει

³³ Τεχνική έκθεση, σ. 18.

³⁴ Οι ελλείψεις στην εφαρμογή της προηγούμενης στρατηγικής της Βουλγαρίας για την πάταξη της διαφθοράς έχουν τονιστεί σε αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε από τις βουλγαρικές αρχές και οριστικοποιήθηκε στις αρχές του 2015. Βλ. COM (2015) 36, σ. 7.

³⁵ Η έλλειψη πολιτικής συνέχειας και παρακολούθησης της υλοποίησης προσδιορίστηκε ως ένα από τα προβλήματα που κατέτρυχαν στο παρελθόν την πολιτική κατά της διαφθοράς.

³⁶ Το νέο όργανο θα συνεργάζεται στενά με την επιτροπή δήμευσης περιουσιακών στοιχείων και την εισαγγελική αρχή, αλλά θα έχει και ανεξάρτητες εξουσίες διοικητικής έρευνας. Επιπλέον, αναμένεται να είναι σε θέση να εξασφαλίσει πιο συστηματική απάντηση στις καταγγελίες περί διαφθοράς, ενσωματώνοντας σε ένα ενιαίο όργανο τις λειτουργίες τριών υφιστάμενων οργάνων, της επιτροπής σύγκρουσης συμφερόντων, του κέντρου καταπολέμησης της διαφθοράς (BORKOR) και τμημάτων της εθνικής ελεγκτικής υπηρεσίας, αρμόδιας για τον έλεγχο των δηλώσεων ιδιωτικής περιουσίας.

δεσμευτεί να προωθήσει τον νόμο το 2016, η αρχική της αποτυχία προκάλεσε ανησυχίες ως προς τον βαθμό συναίνεσης που υπάρχει σχετικά με την ανάγκη να αντιμετωπιστεί η διαφθορά υψηλού επιπέδου και να συνεχιστεί η νέα στρατηγική πάταξης της διαφθοράς. Η εκ νέου υποβολή και θέσπιση αυτού του νόμου, καθώς και η επακόλουθη σύσταση του νέου οργάνου θα δοκιμάσουν καθοριστικά την αποφασιστικότητα της Βουλγαρίας το 2016.

Ως μέρος της στρατηγικής της για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η βουλγαρική κυβέρνηση δρομολόγησε σειρά άλλων πρωτοβουλιών που στοχεύουν γενικότερα τη διαφθορά σε όλη τη δημόσια διοίκηση. Στις πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνεται η μεταρρύθμιση των διοικητικών επιθεωρήσεων, μέτρα για τη βελτίωση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, καθώς και η κατάρτιση τομεακών σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς που προβλέπουν προληπτικά μέτρα σε ορισμένους ειδικούς τομείς οι οποίοι θεωρούνται υψηλού κινδύνου για ύπαρξη διαφθοράς χαμηλού επιπέδου³⁷. Τα μέτρα αυτά θα χρειαστούν συνεχή παρακολούθηση, σε πρώτο βαθμό, στις περιπτώσεις που απαιτούνται τροποποιήσεις της νομοθεσίας³⁸.

Τέλος, η Βουλγαρία πρέπει να δημιουργήσει ιστορικό επιτυχούς διερεύνησης και δίωξης υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, που να οδηγούν σε τελεσίδικες καταδικαστικές αποφάσεις. Η εισαγγελική αρχή ακολουθεί μια ρεαλιστική προσέγγιση για την ενίσχυση της ικανότητας μέσω οργανωτικών αλλαγών και στενότερης συνεργασίας με άλλες συναφείς υπηρεσίες. Το πλέον πρόσφατο μέτρο στο πλαίσιο της εν λόγω στρατηγικής ήταν η σύσταση, τον Απρίλιο, ενισχυμένης διωπηρεσιακής μονάδας στην Εισαγγελία της Πόλης της Σόφιας, για τη διερεύνηση και δίωξη της διαφθοράς υψηλού επιπέδου³⁹. Υπάρχουν ενδείξεις ότι αυτή η στενότερη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών σε μια εξειδικευμένη δομή αρχίζει να συμβάλλει θετικά. Ορισμένες υποθέσεις έχουν παραπεμφθεί στο δικαστήριο⁴⁰ και περισσότερες υποθέσεις διερευνώνται. Ωστόσο, η αξιολόγηση των προσπαθειών της Βουλγαρίας για την αντιμετώπιση υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου θα εξαρτηθεί από την έκδοση και την εκτέλεση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων. Μέχρι σήμερα, σε ό,τι αφορά τις τελεσίδικες καταδικαστικές αποφάσεις για υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου, τα αποτελέσματα παραμένουν περιορισμένα⁴¹.

2.3 Οργανωμένο έγκλημα

Ο έκτος δείκτης αναφοράς του ΜΣΕ αφορά την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Το 2012 η Βουλγαρία προέβη στη σύσταση ειδικού δικαστηρίου και εισαγγελίας για το οργανωμένο έγκλημα, τα οποία σήμερα αρχίζουν να παράγουν κάποια αποτελέσματα σε σχέση με τις υποθέσεις που παραπέμπονται στη δικαιοσύνη καθώς και τον αριθμό των καταδικαστικών αποφάσεων. Ωστόσο, οι περιπτώσεις σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος εξακολουθούν να παρεμποδίζονται από πολύπλοκες διατάξεις και τυπολατρικές

³⁷ Τα εν λόγω μέτρα προχωρούν στο Υπουργείο Εσωτερικών, όπου εφαρμόζονται στο πλαίσιο γενικότερης μεταρρύθμισης του υπουργείου.

³⁸ Σύμφωνα με πληροφορίες, έχει εκπονηθεί σχέδιο τροποποιήσεων του νόμου περί δημόσιας διοίκησης, σχετικά με τις επιθεωρήσεις, αλλά δεν έχει ακόμα υποβληθεί στην Εθνοσυνέλευση προς έγκριση.

³⁹ Η μονάδα αυτή βασίζεται σε δύο προϋπάρχουσες μονάδες που συστάθηκαν το 2013 και το 2014 αντίστοιχα για τη διερεύνηση εγκλημάτων δικαστών και τοπικής διαφθοράς.

⁴⁰ Σε αυτά περιλαμβάνονται υποθέσεις που αφορούν υψηλόβαθμους αξιωματούχους, όπως δικαστές και δημάρχους.

⁴¹ Υπήρξε μια τάση ακύρωσης ή καθυστέρησης στα δικαστήρια, σοβαρών υποθέσεων που αφορούσαν αρχικές κατηγορίες για σοβαρά παραπτώματα, οι οποίες στη συνέχεια ακυρώθηκαν, καθυστέρησαν στα δικαστήρια ή περαιώθηκαν από την εισαγγελία, λόγω εικαζόμενης έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων ή διαδικαστικών θεμάτων.

ποινικές διαδικασίες⁴². Εξακολουθούν να υπάρχουν ενδείξεις για σοβαρές περιπτώσεις εκφοβισμού μαρτύρων, πράγμα που δεν επιτρέπει την επιτυχή ολοκλήρωση των υποθέσεων. Η Βουλγαρία πρέπει ακόμη να δημιουργήσει ιστορικό καλών αποτελεσμάτων που να δείχνει ότι σε σοβαρές μορφές οργανωμένου εγκλήματος λαμβάνονται και εκτελούνται τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις. Προσφάτως, τη σοβαρότητα του προβλήματος κατέδειξαν και πάλι ορισμένες δολοφονίες που σχετίζονται κατά τα φαινόμενα με το οργανωμένο έγκλημα. Τα τελευταία χρόνια, πολλές δολοφονίες από επαγγελματίες εκτελεστές παραμένουν ανεξιχνίαστες⁴³.

Το 2015 η Βουλγαρία τροποποίησε τον δικονομικό κώδικα για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που είχαν επισημανθεί σε προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ, όσον αφορά τη φυγοδικία εγκληματιών και την επιβάρυνση της ειδικής εισαγγελίας με υποθέσεις ήσσονος σημασίας που δεν συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα. Είναι ακόμη πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος αυτών των τροπολογιών. Όσον αφορά το ζήτημα της φυγοδικίας σε ποινικές υποθέσεις, εντοπίστηκαν νέα προβλήματα, πιο οργανωτικού χαρακτήρα αυτή τη φορά, και οι προσπάθειες για την αντιμετώπισή τους συνεχίζονται.

Επίσης, η Βουλγαρία τροποποίησε τον νόμο για τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων που αποτελούν προϊόντα εγκλήματος το 2012. Καθώς, με τον παλιό νόμο, οι υποθέσεις περατώνονται και αντικαθίστανται από νέες υποθέσεις, η πείρα από τον νέο νόμο είχε ως αποτέλεσμα τον εντοπισμό μιας σειράς προβλημάτων που απαιτούν νομοθετικές αλλαγές. Η επιτροπή δήμευσης περιουσιακών στοιχείων έχει καταρτίσει λεπτομερείς προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων, οι οποίες χρήζουν έγκαιρης εξέτασης από την Εθνοσυνέλευση.

Στις αρχές του 2015, η ειδικευμένη υπηρεσία έρευνας αρμόδια για το οργανωμένο έγκλημα μεταφέρθηκε από την κρατική υπηρεσία εθνικής ασφάλειας στην οποία υπαγόταν από το 2013, πίσω στο Υπουργείο Εσωτερικών. Αυτή τη φορά, η μετάβαση ήταν καλύτερα οργανωμένη από ό,τι το 2013, όμως παρόλα αυτά προκάλεσε κάποια αναταραχή. Θα είναι σημαντικό τώρα να δοθεί στη διεύθυνση οργανωμένου εγκλήματος η σταθερότητα και οι πόροι που χρειάζεται για να επιτελέσει το έργο της. Έχουν εντοπιστεί ορισμένα νομικά ζητήματα στον νόμο με τον οποίο εφαρμόστηκε η μεταβίβαση, ιδίως σε σχέση με τον νομικό ορισμό των αρμοδιοτήτων της διεύθυνσης οργανωμένου εγκλήματος, που κατά τα φαινόμενα επιφέρει περιττούς περιορισμούς στις δραστηριότητές της.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Το 2015 η Βουλγαρία έλαβε ορισμένα σημαντικά μέτρα για να επαναφέρει το θέμα της μεταρρύθμισης στην ημερήσια διάταξη, μετά από μια περίοδο φαινομενικής στασιμότητας λόγω πολιτικής αστάθειας. Οι δύο στρατηγικές, για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αντιπροσωπεύουν ένα λεπτομερές σχέδιο δράσης. Είναι όμως σαφές ότι η μετουσίωση των στρατηγικών αυτών σε συγκεκριμένη και απτή πρόοδο θα αποτελέσει μεγάλη πρόκληση για το 2016. Έχουν

⁴² Γίνονται κάποιες ενέργειες για τη εξεύρεση πιθανών λύσεων στα προβλήματα αυτά, οι οποίες ενδέχεται να περιλαμβάνουν τροποποίηση της νομοθεσίας. Τούτο εξετάζεται στην ενότητα 2.1 ανωτέρω.

⁴³ Πρόσφατη δολοφονία επιχειρηματία πυροδότησε τη σύνταξη έντονης ανοικτής επιστολής από τη Συνομοσπονδία Εργοδοτών και Βιομηχάνων της Βουλγαρίας: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

αναληφθεί κάποιες πρωτοβουλίες, σε ορισμένες εκ των οποίων έχει συντελεστεί απτή πρόοδος. Τον Δεκέμβριο η Βουλγαρία προέβη στην τροποποίηση του Συντάγματος. Μολονότι οι τροποποιήσεις περιελάμβαναν ορισμένες σημαντικές αλλαγές σε σχέση με το κείμενο που είχε προταθεί αρχικά, η έγκρισή τους εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Θα πρέπει τώρα να υπάρξει συνέχεια, έτσι ώστε το πλήρες φάσμα των μεταβολών που περιλαμβάνονται στη στρατηγική για τη δικαστική μεταρρύθμιση να γίνει νόμος. Άλλες πρωτοβουλίες έχουν αντιμετωπίσει δυσκολίες, κυρίως η στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στην οποία το νομοσχέδιο, που επρόκειτο να θεσπίσει νέα ενοποιημένη αρχή πάταξης της διαφθοράς, απορρίφθηκε από την Εθνοσυνέλευση. Η κυβέρνηση έχει ανακοινώσει την πρόθεσή της να υποβάλει εκ νέου την πρόταση με τροποποιημένη μορφή, αλλά η απόρριψη ανέδειξε την απουσία πολιτικής συναίνεσης πίσω από τη μεταρρυθμιστική διαδικασία.

Η αργή πρόοδος που υπάρχει σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου ή οργανωμένου εγκλήματος και η αβέβαιη αντίδραση και η συνέχεια που δίδεται σε επίμαχα θέματα, όπως εκείνο που περιβάλλει το Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας το 2014, εξακολουθούν να υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην ικανότητα των βουλγαρικών αρχών να απονέμουν δικαιοσύνη. Το συστημικό πρόβλημα που εντόπισε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων όσον αφορά την υποχρέωση της Βουλγαρίας να διεξάγει αποτελεσματική διερεύνηση παραπτωμάτων απηχεί μια σειρά εκθέσεων του ΜΣΕ, ενώ εξακολουθεί να παρατηρείται έλλειψη αποφασιστικότητας στις αντιδράσεις των βουλγαρικών αρχών για την αντιμετώπιση αυτών των ελλείψεων. Πολλές από τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση του ΜΣΕ του 2015 εξακολουθούν να ισχύουν.

Όσον αφορά τη δικαστική ανεξαρτησία, είναι ενθαρρυντικό να βλέπει κανείς δικαστές της Βουλγαρίας να μιλούν ανοικτά δημοσίως υπέρ της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος. Είναι μια υγιής ένδειξη για την ανάπτυξη νέου κλίματος εμπιστοσύνης στους δικαστές της Βουλγαρίας. Επίσης, έχουν επιτευχθεί ορισμένα συγκεκριμένα στοιχεία προόδου όσον αφορά τη διαχείριση του δικαστικού σώματος. Ωστόσο, σε βασικούς τομείς δικαστικής διακυβέρνησης, οι προσπάθειες των βουλγαρικών οργάνων εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από έλλειψη αποφασιστικότητας.

Η Επιτροπή ευελπιστεί να εξακολουθήσει να συνεργάζεται στενά με τη Βουλγαρία για την επίτευξη των στόχων του ΜΣΕ και καλεί τη Βουλγαρία να αναλάβει δράση στους ακόλουθους τομείς:

1. Ανεξαρτησία, λογοδοσία και ακεραιότητα της δικαιοσύνης

Η Βουλγαρία έχει ανοίξει τον δρόμο για τη μεταρρύθμιση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ΑΔΣ) και την ενίσχυση της δικαστικής επιθεώρησης. Οι δεσμεύσεις αυτές πρέπει τώρα να εφαρμοστούν. Θα είναι επίσης σημαντικό να αξιοποιήσει τα μέτρα που ελήφθησαν για τη βελτίωση της αξιοπιστίας όσον αφορά την τυχαία ανάθεση υποθέσεων και τους διορισμούς.

- Να εφαρμόσει τη μεταρρύθμιση του ΑΔΣ μέσω των απαιτούμενων τροποποιήσεων του νόμου περί δικαστικού συστήματος.

- Να αναθέσει γρήγορα στη Δικαστική Επιθεώρηση τη νομική εξουσία και τους υλικούς πόρους που απαιτούνται για να ανταποκριθεί στον νέο της ρόλο που είναι η διαφύλαξη της ακεραιότητας και η καταπολέμηση της διαφθοράς στο δικαστικό σύστημα.
- Να δημιουργήσει ικανότητα στο πλαίσιο του ΑΔΣ και της Δικαστικής Επιθεώρησης για να παρακολουθεί την εφαρμογή και την ασφάλεια του νέου συστήματος για τυχαία ανάθεση των δικαστικών υποθέσεων. Τα όργανα αυτά πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια όσον αφορά τα αποτελέσματα των επιθεωρήσεων και τη συνέχεια που δίδεται στα εντοπισθέντα προβλήματα.
- Να αναπτύξει ιστορικό διαφανούς και συνεπούς λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο του ΑΔΣ, όσον αφορά τις αποφάσεις διορισμών και την εφαρμογή σαφών προτύπων αξίας και ακεραιότητας, και να λαμβάνει αυτές τις αποφάσεις εγκαίρως.
- Να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την αμερόληπτη διερεύνηση των διαφόρων ισχυρισμών σχετικά με υψηλού επιπέδου διαφθορά στο Δικαστήριο της Πόλης της Σόφιας, ιδίως όσον αφορά τυχόν συστημικές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων πιθανών συγκρίσιμων πρακτικών σε άλλα δικαστήρια.

2. Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος

Ολοκληρωμένη δέσμη τροποποιήσεων του νόμου περί δικαστικού συστήματος εκπονήθηκε από το Υπουργείο Δικαιοσύνης και συζητήθηκε ευρέως στο δικαστικό σώμα κατά τη διάρκεια του 2015, με στόχο την εφαρμογή της κυβερνητικής στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση. Η χρόνια σύσταση για τον εκσυγχρονισμό των βουλγαρικών ποινικών κωδίκων παραμένει επίκαιρη.

- Να προβαίνει σε τροποποιήσεις του νόμου περί δικαστικού συστήματος σύμφωνα με τη στρατηγική της κυβέρνησης για τη δικαστική μεταρρύθμιση, συμπεριλαμβανομένων μεταρρυθμίσεων για να δοθεί πιο ενεργός ρόλος σε μεμονωμένους δικαστές και εισαγγελείς, και να εξασφαλίζει την εφαρμογή τους σε στενή διαβούλευση με τις δικαστικές αρχές.
- Να καταρτίσει δέσμη στοχευμένων τροποποιήσεων για την αντιμετώπιση βασικών προβλημάτων σε ποινικές διαδικασίες, ιδίως προβλημάτων που επηρεάζουν πολύπλοκες υποθέσεις διαφθοράς ή οργανωμένου εγκλήματος.
- Να εγκρίνει μια σφαιρική μεταρρύθμιση της ποινικής πολιτικής, σύμφωνα με τις ιδέες που διατυπώνονται στην στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος.

3. Πρότυπα στον τομέα της δικαιοσύνης

Η Βουλγαρία το 2016 θα πρέπει να προχωρήσει με μεταρρυθμίσεις σε βασικά μέρη του τομέα της δικαιοσύνης, μεταξύ άλλων, με τις κατάλληλες αλλαγές του δικαστικού χάρτη για βελτίωση της συνολικής ποιότητας και αποτελεσματικότητας, με την εφαρμογή της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, με σαφείς κανόνες για τις πειθαρχικές διαδικασίες, καθώς και με τη συνέχιση της μεταρρύθμισης της Εισαγγελίας.

- Να εγκρίνει τη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη για τα περιφερειακά δικαστήρια και να υποβάλει χάρτη πορείας για γενικότερο εξορθολογισμό των δικαστηρίων σε όλα τα επίπεδα με σκοπό τη βελτίωση της συνολικής ποιότητας και αποτελεσματικότητας,

συμπεριλαμβανομένης της ανακατανομής των πόρων, κατά περίπτωση, υπό το πρίσμα συνολικής ανάλυσης του φόρτου εργασίας των δικαστηρίων.

- Να καταρτίσει σαφές χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης και να δημιουργήσει την απαιτούμενη ικανότητα για την παρακολούθηση και την καθοδήγηση της εφαρμογής της.
- Να αναπτύξει πρακτικές παροχής κινήτρων για τη λήψη πειθαρχικών αποφάσεων σύμφωνα με σαφή και αντικειμενικά πρότυπα και αρχές. Να διεξαγάγει ανεξάρτητη αξιολόγηση των πειθαρχικών πρακτικών στο πλαίσιο του τρέχοντος ΑΔΣ από το 2012.
- Να δρομολογήσει ανεξάρτητη ανάλυση της Εισαγγελίας, όπως ορίζεται στην στρατηγική της κυβέρνησης για τη δικαστική μεταρρύθμιση, λαμβάνοντας υπόψη τα μεταρρυθμιστικά μέτρα που έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή.

4. Διαφθορά

Οι πρωτοβουλίες στον συγκεκριμένο τομέα θα πρέπει να επικεντρωθούν στην εφαρμογή της νέας εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς που εγκρίθηκε την άνοιξη του 2015. Σημαντική προτεραιότητα θα πρέπει να αποτελέσει η ταχεία επανεξέταση από την Εθνοσυνέλευση των κυβερνητικών προτάσεων για τον νέο νόμο κατά της διαφθοράς, λαμβάνοντας υπόψη οιοσδήποτε ειδικές ανησυχίες αλλά και διασφαλίζοντας ότι τα κύρια στοιχεία είναι σύμφωνα με τις προθέσεις, όπως ορίζεται στη στρατηγική κατά της διαφθοράς.

- Να θεσπίσει νέο νόμο για την πάταξη της διαφθοράς, σύμφωνα με τη στρατηγική κατά της διαφθοράς, και να συστήσει ενοποιημένη αρχή με ισχυρή ανεξάρτητη εντολή για την καταπολέμηση της διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Να εξασφαλίζει την ταχεία σύσταση του νέου οργάνου και να του παρέχει τους απαιτούμενους πόρους.
- Να εγκρίνει τροπολογίες στον νέο νόμο περί δημόσιας διοίκησης, με στόχο την ενίσχυση των εξουσιών και της ανεξαρτησίας των εσωτερικών επιθεωρήσεων, και να θεσπίσει ένα ενιαίο σύνολο ελάχιστων προτύπων για τον δημόσιο τομέα όσον αφορά την εκτίμηση κινδύνου και τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων.
- Να παρέχει στην υπηρεσία δημοσίων συμβάσεων τη νομική εξουσία και την οργανωτική ικανότητα για να ασκεί εμπειριστατωμένους ελέγχους βάσει κινδύνου, επί των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.
- Να συνεχίσει τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση της διαφθοράς χαμηλού επιπέδου στο Υπουργείο Εσωτερικών. Να αναλάβει παρόμοιες πρωτοβουλίες σε άλλους τομείς κινδύνου στη δημόσια διοίκηση.
- Να παρακολουθεί την πρόοδο ποινικών υποθέσεων που αφορούν καταγγελίες για διαφθορά υψηλού επιπέδου, καθώς και την προδικαστική και δικαστική διαδικασία, και να εφαρμόζει μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται.

5. Οργανωμένο έγκλημα

Η Βουλγαρία πρέπει ακόμη να δημιουργήσει ιστορικό καλών αποτελεσμάτων όσον αφορά την εξασφάλιση τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων σε σοβαρές υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος. Θα είναι σημαντικό να διασφαλιστεί η ύπαρξη των νομικών και

θεσμικών προϋποθέσεων για την αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων επιβολής του νόμου και του δικαστικού σώματος.

- Να παρακολουθεί την πρόοδο ποινικών υποθέσεων σοβαρού οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και την προδικαστική και δικαστική διαδικασία και την εκτέλεση των ποινών, και να εφαρμόζει μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται.
- Να αντιμετωπίζει γρήγορα τα νομικά προβλήματα που επισημαίνονται σε θέματα αρμοδιότητας και λειτουργίας της διεύθυνσης οργανωμένου εγκλήματος στο Υπουργείο Εσωτερικών και να εξασφαλίσει στη διεύθυνση αυτή την οργανωτική σταθερότητα που χρειάζεται για να επιτελέσει το έργο της.
- Να τροποποιήσει τον νόμο για τη δήμευση προϊόντων εγκλήματος ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική λειτουργία της επιτροπής δήμευσης περιουσιακών στοιχείων.