

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.2.18.
COM(2011) 81 végleges

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG IDŐKÖZI JELENTÉSE
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**a Bulgária által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért
haladásról**

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG IDŐKÖZI JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Bulgária által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról

1. BEVEZETÉS

Amikor Bulgária 2007. január 1-én belépett az Európai Unióba, az Unió *együttműködési és ellenőrzési mechanizmust*¹ hozott létre azzal a céllal, hogy segítse az országot az igazságügyi reform területén jelentkező hiányosságok orvoslásában, a korrupció elleni küzdelemben, és időszakos jelentések révén figyelemmel kísérje az említett területeken elért előrehaladást.

A mostani jelentés időközi jellegű, és technikai frissítést nyújt azokról a jelentős fejleményekről, amelyekre az előző hat hónap során került sor Bulgáriában az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretén belül. Homlokterében Bulgáriának a Bizottság ajánlásaira adott válaszlépései állnak, és nem tartalmazza az elért előrehaladás teljes értékelését. A jelentés csupán azokat az intézkedéseket veszi számba, amelyeket Bulgária már megtett, vagy amelyeket várhatóan a közeljövőben fog megtenni.

Az értékelési kritériumok tekintetében elért előrehaladás értékelését és a fennmaradó kihívások azonosítását illetően továbbra is a Bizottság által 2010. július 20-án elfogadott legutóbbi előrehaladási jelentés és az abban megfogalmazott ajánlások szolgálnak hivatkozási alapul. A Bizottság 2011 nyarára készíti el következő értékelését.

2. IGAZSÁGÜGYI REFORM ÉS KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM: AZ ELÉRT EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁS

A Bizottság legutóbbi jelentése óta Bulgária folytatta a jogi reformot, és elfogadta az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény fontos módosításait. Az említett módosítások jogalapot nyújtanak az igazságügyi reformstratégia végrehajtásának folytatásához, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács irányítási hatásköreinek és elszámoltathatóságának erősítéséhez, valamint a bírói kar kinevezési, szakképzési, és előmeneteli rendszereinek javításához. A tárgyalt időszak során a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javuló eredményeket ért el a fegyelmi ügyek terén, egy fontos kinevezési határozat esetében azonban nem mutatkozott kellő mértékben elkötelezettség az elszámoltathatóság és az átláthatóság iránt.

¹ A Bizottság 2006/929/EK határozata (2006. december 13.) a Bulgáriában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról (HL L 354., 2006.12.14., 56. o.).

Az elmúlt hat hónapban Bulgária úgy döntött, hogy különbírószágot hoz létre a szervezett bűnözéshez kapcsolódó ügyek tárgyalására. Folytatódott a vámhatóság szerkezeti reformja, és egy markáns korrupcióellenes projekt vette kezdetét. Bulgária emellett elfogadta az összeférhetetlenségi törvény erősítésére irányuló módosításokat, amelyek értelmében az összeférhetlenségi eseteket tevékenyen azonosító és szankcionáló független szervet hoznak létre.

Az említett időszakban több vádemelésre és ítéletre került sor magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben.

3. KILÁTÁSOK

A Bizottság legutóbbi értékelése óta Bulgária változatlanul késznek mutatkozott arra, hogy részletes cselekvési terv keretében folytassa az igazságügyi reformstratégia végrehajtását.

A reformok dinamizmusának megőrzése érdekében Bulgáriának továbbra is a nemzeti igazságügyi reformstratégiára kell összpontosítania, és folytatnia kell az igazságszolgáltatás és a rendőrség alapos reformját. Mindez szükségessé teszi az igazságszolgáltatási gyakorlat további tökéletesítését, valamint a bírói kar, a rendőrség és a többi nyomozati szerv struktúrájának, irányításának és együttműködésének folyamatos javítását.

A Bizottság 2011 nyarán esedékes következő értékeléséig nagy figyelmet kell fordítania az országnak továbbá a vagyoni eszközök elkobzásáról szóló hatékony törvény elfogadására, az összeférhetlenségi eseteket megállapító és szankcionáló hatóság felállítására, valamint a korrupciós és szervezett bűnözési ügyekben folytatandó eljárásokra.

A Bizottság támogatni fogja Bulgáriát e törekvéseiben, és ez év nyaráig elkészíti következő részletes értékelését.

4. A JELENLEGI HELYZET

Igazságügyi reform

A Bizottság ajánlásaira válaszul a bolgár parlament 2010. december 22-én elfogadta az *igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény* módosításait², amelyek javítják a bírói kar belső irányítását, és megerősítik a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: tanács) szerepét. A módosítások új kinevezési és teljesítményértékelési eljárásokat honosítanak meg, nagyobb hangsúlyt helyeznek a képzésre és a feddhetetlenségre, valamint új jogokat és kötelezettségeket ruháznak a tanácsra a munkateher értékelése és a személyzet átcsoportosítása céljából. A módosítások szervezetileg elválasztják egymástól a bírák és az ügyészek teljesítményértékelési rendszereit, és decentralizált értékelést vezetnek be. A feddhetetlenséget a bírák egész karrierje folyamán mérlegelni fogják. A tanács felügyelete és iránymutatása, valamint az igazgatási vezetők tevékeny

² Az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény módosításai 2011. január 4-én léptek hatályba.

közreműködése lényeges szerepet fog játszani abban, hogy egységesen alkalmazzák az értékelési kritériumokat. Kiegészítő hatásköröket ruháztak a tanácsra a bíróság munkaterhének értékelése, a bíróságok létszámkeretének meghatározása, új bíróságok megnyitása és meglévők bezárása, továbbá a bíróságok illetékességi területeinek kiigazítása terén. Külön rendelkezések célozzák az átláthatóság erősítését és a tanács döntéshozatali folyamata során felmerülő összeférhetlenség kivédését. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Intézet a bírák képzésére vonatkozó kétéves programot fogadott el, amely a Bulgária igazságügyi reformstratégiájában szereplő prioritásokon és célokon alapul.

A büntetőpolitika mélyreható reformjához elengedhetetlennek tartott új *büntető törvénykönyvre* irányuló munka azzal folytatódott, hogy kikérték az érdekeltek véleményét az alapvető rendelkezések tervezetéről. Az új *büntető törvénykönyv* végleges tervezete várhatóan 2011 végére készül el.

Az elmúlt hat hónapban további *fegyelmi büntetéseket* szabtak ki a bírói karon belüli befolyással való üzérkedésben és korrupcióban érintett bírákkal szemben. A bírói karon belüli befolyással való üzérkedéssel kapcsolatos egyik ügygel összefüggésben a tanács úgy döntött, hogy kizárja a bírói karból egy másik korábbi tagját is. Egy ingatlanvásárlással kapcsolatos befolyással való üzérkedést érintő másik ügyben a tanács úgy határozott, hogy a bírói kar arculatának károsítása miatt eltávolítja az egyik fellebbviteli bíróság elnökét. További négy fegyelmi ügy még folyamatban van. Az ügyészség az említett ügyekben érintett egyik bíróval szemben sem folytatott bűnügyi vizsgálatot.

Ami a *Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökének* novemberi kinevezését illeti, a közvéleményben aggodalmak merültek fel abban a tekintetben, hogy elszámoltatható és átlátható-e a magas rangú bírák kinevezése. A bírói karon belüli előmenetel reformja – amelyet igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény közelmúltbeli módosításai rögzítettek – megköveteli, hogy a tanács tanúsítson egyértelmű elkötelezettséget annak garantálása érdekében, hogy a kinevezések során a függetlenséget és a minőséget fogják szem előtt tartani.

Még mindig nem valósult meg a *bírósági határozatok* rendszeres közzététele. Némely esetben jelentős késéssel közlik a bírósági határozatok indokolását. Erre különösen a fontos ügyekben van példa.

A Legfelsőbb Semmisségi Ügyészségi Hivatal kiépítette az *egyesített bűnügyi információs rendszer* ideiglenes változatát. Uniós pénzeszközök felhasználásával kiterjesztették a rendszert az összes ügyészi hivatalra, bíróságra és rendőrségre.

A *tanács melletti felügyelet* további tematikus és tervszerű vizsgálatokat folytatott, hogy mind az öt fellebbviteli régióban befejezze a bírói kar tevékenységének felülvizsgálatát. Vizsgálatokból, ajánlásokból, és utólagos ellenőrzésekből álló rendszert hoztak létre, továbbá feyelmi ügyekben szoros együttműködést alakítottak ki a felügyelet és a tanács között. A vizsgálatok komoly feyelmező hatást gyakoroltak az eljárások gyorsasága, átláthatósága és a bírói gyakorlat konzisztenciája tekintetében. Továbbra is várat magára a felügyelet célzottabb fellépése, amely arra volna hivatott, hogy orvosolja a bírói gyakorlat – elsősorban a magas szintű ügyekben – rendszeresen előforduló hiányosságait, továbbá támpontokat adjon az igazságszolgáltatási rendszer szerkezeti reformjához.

Bulgária intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy teljesítse a Bizottság *igazságszolgáltatási gyakorlatra* – pl.: a képzésre, valamint iránymutatások és helyes gyakorlatok közzétételére – vonatkozó ajánlásait. Novemberben egy nem kormányzati szervezet ajánlásokat tett közzé, miután tizennyolc fontos ügyben elemezte a bírói gyakorlat hiányosságait. A tanács felszólította a fellebbviteli bíróságok elnökeit, hogy számoljanak be a jelentős közérdeklődésre számot tartó ügyekben elért előrehaladásról. Ennek következtében állítólag javult a bírósági tárgyalásoknak és a tanúk idézésének ütemezése. Emellett az orvosi igazolások új szabványának bevezetése és az Egészségügyi Végrehajtó Hivatal létrehozása a beszámolókat szerint csökkentette az orvosi igazolásokkal kapcsolatos visszaéléseket. A Legfelsőbb Semmisségi Ügyészeti Hivatal tervbe vette, hogy 2011 folyamán külön felügyeleti rendszert hoz létre a jelentős közérdeklődésre számot tartó ügyek figyelemmel kísérésére.

A szervezett bűnözés elleni küzdelem

Az elmúlt hat hónapban Bulgária rendőrségi rajtaütések és letartóztatások révén továbbra is aktívan törekedett a szervezett bűnözés felszámolására. Az említett intézkedések még kevés vádemelést eredményeztek.

2010 decemberében és 2011 januárjában a bolgár parlament elfogadta azokat a jogszabályokat³, amelyek *a szervezett bűnözési ügyek tárgyalásával megbízott külön büntetőbíróságot és ahhoz csatlakozó külön ügyész hivatalt* hoztak létre. E hivatalok előreláthatóan idén augusztusban kezdik meg működésüket. Az említett szervezetek célja, hogy felgyorsítsák az ügyek elintézését, és javítsák a bírói gyakorlat következetességét a szervezett bűnözéssel összefüggő ügyekben, amelyek különleges kihívást jelentenek az igazságszolgáltatás számára. Mindazonáltal az egész bírói testületben erőfeszítéseket kell tenni a szakosodás meghonosítása és a szakmai gyakorlatok erősítése érdekében, különös tekintettel a gazdasági és a pénzügyi bűnözésre. A Bizottság e területre vonatkozó ajánlása szerint szorosabb együttműködésre van szükség a bírói kar, a közigazgatási szervek és a rendőrség között, valamint meg kell erősíteni a közös nyomozócsoportok kapacitását.

Bulgária lépéseket tett annak érdekében, hogy a rendőrség tárgyalást előkészítő és bűnügyi osztályainak egyesítése révén javítsa a *rendőrségi nyomozások* hatékonyságát. Az elmúlt hat hónap során a rendőrség több képzést kapott a büntető eljárásjogi törvénykönyv közelmúltbeli módosításairól és a tárgyalást megelőző szakaszban a rendőrségre háruló sajátos feladatokról. Mindemellett a rendőrségnek tovább kell javítania a bizonyítékok összegyűjtését és kezelését.

A Bizottság legutóbbi jelentése óta Bulgária folytatta a *vagyoni eszközök elkobzására* vonatkozó jogi keret erősítését. Az illegális vagyoni eszközök elkobzásáról szóló törvény tervezetét egyeztetették a Velencei Bizottsággal (az Európa Tanács alkotmányügyi tanácsadó testülete). Fontos, hogy az új törvény végleges változata – az alapjogok tiszteletben tartása mellett – lehetővé tegye a „nem az elítélésre épülő elkobzás” elvének megjelenítését, valamint a névtelen bejelentések kivizsgálását. A törvénynek emellett hatékonyan kell átültetnie a kiterjesztett elkobzásra vonatkozó uniós vívmányokat⁴. A törvény szoros és hatékony együttműködést követel meg az

³ Az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvényt és a büntető eljárásjogi törvénykönyvet módosították.
⁴ A Tanács 2005/212/IB kerethatározata.

elkobzásról szóló törvény alkalmazásáért felelős bizottság, valamint a többi hatóság, elsősorban az ügyészség között.

A korrupció elleni küzdelem

Az elmúlt hat hónapban két fontos ítélet született és több vádemelésre került sor a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekben⁵. Ugyanezen időszak folyamán több *felmentő ítéletet* is hoztak a magas szinten elkövetett korrupcióval, összeférhetetlenséggel, csalással és szervezett bűnözéssel összefüggő néhány olyan emblemikus ügyben, amelyek esetében az ügyészség a közérdekre hivatkozva fellebbezett⁶.

Az *igazságszolgáltatási gyakorlat* javításának szükségességére vonatkozó bizottsági ajánlások változatlanul érvényesek. A Bizottság elsősorban azt ajánlja, hogy alkalmazzanak átfogó és proaktív nyomozati stratégiát, módszeresen feltárva az összefüggő ügyek közötti lehetséges kapcsolatokat, a szervezett bűnözési aspektusokat és a közigazgatási hatóságokhoz fűződő esetleges összeköttetéseket. Mivel valamennyi magas szinten elkövetett korrupcióval, csalással és szervezett bűnözéssel összefüggő ügyben fontos a szakszerű gazdasági és pénzügyi nyomozás, nemzetközi szakértőkkel együttműködésben létre kell hozni a legjobb nemzetközi gyakorlatoknak megfelelően képzett, szakosodott ügyészek és bírák hálózatait.

A Bizottság ajánlására válaszként Bulgária megerősítette az *összeférhetetlenség megelőzéséről és szankcionálásáról* szóló törvényt. A Parlament által novemberben elfogadott módosítások értelmében létrehozandó testület megbízatással rendelkezne arra, hogy a közigazgatás minden szintjén tevékenyen azonosítsa és szankcionálja az összeférhetetlenségi eseteket. A törvény az új szervezet függetlenségére vonatkozó biztosítékokat tartalmaz. Ezt elsősorban a kiegyensúlyozott kinevezési eljárás révén kívánja elérni. A névtelen bejelentések kivizsgálásának jogszabályi tilalma meggyengítheti az új szervezeti keretet. E tekintetben fontos, hogy hiteles módon védjék a bejelentők személyazonosságát.

A bolgár *Vámhatóság* folytatta az átfogó szervezeti reformot, amelynek keretében a személyzet általános értékelését is elvégezték a hozzáértésre és a feddhetetlenségre vonatkozó kritériumok alapján. E vizsgálat jelentős párhuzamosságokra derített fényt ennél a szolgálatnál. A belső korrupció elleni küzdelem érdekében a Pénzügyminisztérium és a Nemzeti Adóhivatal közös felügyeletet hozott létre. A Nemzeti Adóhivatal és a Vámhatóság összekapcsolta információs rendszereit, és kicseréli hírszerzési információit, illetve közös nyomozócsoportjaik folytatják ellenőrzéseiket. Fontos, hogy a Vámhatóság reformja folyamatosan erősítse a hatóság vizsgálatainak függetlenségét és hatékonyságát, és tovább kell erősíteni a rendőri szolgálatokkal és az ügyészséggel való együttműködést. A fentiekkel összefüggésben megvitatták a vámtiszték nyomozati szerepének erősítését.

⁵ A Nemzeti Adóhivatal korábbi igazgatóját hivatali visszaélés miatt, egy üzletembert pedig sikkasztásért ítélték el első fokon. A korábbi szociális ügyi miniszterrel és a korábbi egészségügyi miniszterrel szemben hűtlen kezelés, illetve az állami költségvetés megkárosítása miatt emeltek vádat.

⁶ Csalást, korrupciót, illetve összeférhetetlenséget érintő magas szintű bűncselekményekkel kapcsolatban felmentések születtek egy korábbi védelmi miniszter, egy korábbi belügyminiszter-helyettes, az Állami Mezőgazdasági Alap korábbi igazgatója és az egyik parlamenti képvisellel rendelkező párt elnöke ügyében. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság egy összeférhetlenségi ügyben helybenhagyta az elsőfokú felmentő ítéletet.

A korrupció és a szervezett bűnözés elleni stratégia keretében Bulgária december folyamán megkezdte egy *nagyméretű antikorrupciós projekt (BORKOR)* végrehajtását. Komoly pénzügyi befektetés és emberi erőforrások mozgósításával⁷ 2011 közepén új központi egységet fognak felállítani, amelynek az lesz a feladata, hogy a közigazgatás valamennyi szintjén erősítse az átláthatóságot, és harcoljon a korrupció ellen. Az új szerv nem lép a korrupció megelőzésére és szankcionálására szolgáló, meglévő struktúrák helyébe, hanem a jelenlegi jogi és intézményi környezet hatékonyságát értékeli, és szükség esetén javaslatot tesz annak javítására.

A *közbeszerzési rendszer javításával* kapcsolatos bizottsági ajánlásokra válaszul Bulgária létrehozott egy munkacsoportot, amely a közbeszerzési törvény módosítását javasolta a kormánynak. A munkacsoport által előterjesztett vitaanyag több olyan javaslatot tartalmaz, amely a jogi és eljárási keret egyszerűsítését és a jogorvoslati mechanizmus javítását célozza.

Miután az év elején *lehallgatott beszélgetések felvételei kerültek nyilvánosságra*, a közvélemény aggodalommal kezdte figyelni a különleges nyomozati eszközök alkalmazását és azok használatának ellenőrzését. A hatáskörrel rendelkező hatóságok vizsgálatot indítottak, amely jelenleg folyamatban van. A bolgár jog szerint a különleges nyomozati eszközök fontos szerepet játszanak a nyomozás során, és alkalmazásukra kizárólag súlyos bűncselekményekkel összefüggésben, bírói engedély alapján kerülhet sor. A szabályok szoros szolgálatközi együttműködést írnak elő annak érdekében, hogy a lehallgatások eredményeit azonnal az ügyészség tudomására hozzák, és biztosítsák azok bizalmas kezelését. Emellett egy különleges parlamenti albizottság is felügyeli az eljárást. Fontos, hogy Bulgária gondoskodjon a jogállamiság tiszteletben tartásáról a különleges nyomozati eszközök alkalmazása terén.

Bulgáriának követnie kell azon ajánlásokat, amelyeket az Európa Tanács korrupcióellenes államok csoportja (GRECO) által októberben elfogadott Bulgáriáról szóló jelentés fogalmazott meg a *korrupció büntetendősége és a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozása* tekintetében. Ami a korrupció büntetendőségét illeti, a jelentés azt ajánlja, hogy több területen szigorítsák meg a bolgár büntető törvénykönyvet. A szigorításoknak az alábbi magatartásokat is büntetendővé kell nyilvánítaniuk: a harmadik fél javára elkövetett korrupció; a korrupcióhoz kapcsolódó vagyoni vagy nem vagyoni előny megszerzése. Emellett felül kell vizsgálni a büntetés alóli mentesülést tevékeny megbánás esetén.

⁷ Bulgária 2011-ben 4 millió EUR-t mozgósított erre a projektre. A BORKOR projekt központi egysége 40 állandó alkalmazottat foglalkoztat majd.