



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.1.28.
COM(2015) 36 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

{SWD(2015) 9 final}

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust 2007-ben, Bulgária Európai Unióhoz való csatlakozásakor hozták létre.¹ Megállapodás született, hogy a kulcsfontosságú területeken további erőfeszítésekre van szükség a hiányosságok kezelése érdekében az igazságügyi reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Azóta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések szemléltették a Bulgária által elért előrehaladást és törekedtek arra, hogy konkrét ajánlások révén támogassák a bolgár hatóságokat erőfeszítéseik összpontosításában.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus fontos szerepet játszott abban, hogy Bulgáriában megszilárduljon a jogállamiság, amely az európai integráció egyik kulcsfontosságú eleme. A reformok előmozdítása érdekében a Bizottság által végzett nyomon követés, valamint a bolgár hatóságok munkájával való együttműködés konkrét hatással volt a reformok ütemére és léptékére. A Bizottság következtetései, valamint az együttműködési és ellenőrző mechanizmus módszertana nemcsak a Tanács következetes és szilárd támogatását élvezte², hanem több tagállam együttműködéséből és hozzájárulásából is előnyre tett szert.

A mostani jelentés összefoglalja az elmúlt évek során tett lépéseket és ajánlásokat tesz a következő lépésekre. A jelentés a Bizottság által végzett alapos elemzés eredménye, amelyhez a bolgár hatóságok, a civil társadalom és más érdekelt felek is hozzájárultak. A Bizottság más tagállamokban működő bírói testületek szakértőinek különös támogatását is igénybe tudta venni, hogy a gyakorló jogászok szempontját is érzékeltesse.

A Bulgáriában az elmúlt év során tapasztalt politikai bizonytalanság nem nyújtott stabil cselekvési platformot. Ez a jelentés olyan területekre hívja fel a figyelmet, amelyeken a problémákat már felismerték és a megoldások azonosítása jelenleg folyik. E megoldásoknak meg kell majd szilárdulniuk ahhoz, hogy a változás fenntartható legyen. Bulgária az igazságszolgáltatásra és a bűnüldözésre vonatkozó adatok gyűjtésében (és közzétételében) is többet tehet.

A kihívás mértékét a bolgár lakosság körében végzett közvélemény-kutatás szemléltette. Egy 2014 őszén végzett Eurobarométer felmérés a bolgár társadalom erős konszenzusát mutatta abban a tekintetben, hogy Bulgária számára az igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem fontos problémát jelent. Az eredmények továbbá azt mutatták, hogy a bolgárok aggódnak a helyzet romlása miatt, ugyanakkor reménykednek, hogy ez a tendencia megfordítható. Sokan támogatták, hogy az Unió részt vegyen e problémák megoldásában, valamint hogy az uniós fellépés mindaddig folytatódjon, amíg Bulgária a többi tagállammal összehasonlítható szintet ér el³. E hozzáállás azt támasztja alá, hogy a reformok folytatása elengedhetetlen az állampolgárok életminőségére nézve, egyrészt a korrupciónak és a szervezett bűnözésnek a bolgár gazdaságra gyakorolt hatása miatt, másrészt pedig a jogállamiság jelentősége miatt a működőképes és szabad társadalom tekintetében.

¹ A Tanács 2006. október 17-i következtetései (13339/06); a Bizottság 2006. december 13-i határozata 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 (C (2006) 6570 végleges).

² A Tanács következtetései a korábbi jelentésekről: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Az Eurobarométer 406. gyorsjelentése.

Az együttműködési és ellenőrző mechanizmust úgy dolgozták ki, hogy egy meghatározott pillanatban való helyzetkép helyett hosszabb távú tendenciákat kövessen nyomon. Ez a jelentés azonban arra törekszik, hogy figyelembe vegye a 2014 novemberében hivatalba lépett kormány által kilátásba helyezett perspektívákat, és néhány olyan kulcsfontosságú mérőföldkövet azonosítson, amelyek előrevetíthetik a szakpolitikák jövőbeni fejlődését. A Bizottság így reméli, hogy ez a jelentés új konszenzus kialakulását segíti majd elő a bulgáriai reformok felgyorsítása érdekében. Az e jelentésben foglalt ajánlások, a jól célzott uniós források, valamint a többi tagállam szerepvállalása⁴ együttesen azt mutatják, hogy az Unió készen áll a megújult erőfeszítések támogatására.

2. A BULGÁRIAI REFORMFOLYAMAT JELENLEGI ÁLLÁSA

2.1. Az igazságszolgáltatás reformja

Az igazságszolgáltatás függetlensége, elszámoltathatósága és feddhetetlensége

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács széles körű hatáskörrel rendelkezik a bolgár igazságszolgáltatási rendszer igazgatását és felépítését illetően. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2014. évi jelentésben megjegyezték, hogy a vezetés megújítása terén tett néhány jelentős lépés ellenére „a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot széles körben nem tekintik olyan autonóm és független intézménynek, amely képes lenne hatékonyan védeni a bírói kar függetlenségét a kormányzat végrehajtói és parlamenti érdekcsoportjaitól”⁵. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács munkáját 2014-ben is viták övezték: több gyanús eset történt kinevezésekkel, elbocsátásokkal, valamint az ügyek véletlenszerű elosztása érdekében bevezetett rendszer bíróságok általi alkalmazásának ellenőrzésével kapcsolatban. Ezenfelül idővel fokozódott a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a civil társadalom képviselőire létrehozott Polgári Tanács közötti feszültség: a civil társadalmi szereplők azt állították, hogy véleményüket nem veszik megfelelően figyelembe. Ennek eredményeképpen több szervezet, köztük a legnagyobb bírói szövetség kilépett a Polgári Tanácsból. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács – talán részben erre reagálva – fejlesztette saját kommunikációs stratégiáját és további lépéseket tett az átláthatóság tekintetében⁶.

A függetlenséghez kapcsolódóan az érdekelt felek által felvetett egyik kérdés az igazságszolgáltatás két ágának kölcsönös vezetői irányítása. Az egyes tagállamokban eltérő fokú a bírók és ügyészek autonómiája az igazságszolgáltatási tanácsokon belül. Ez vitatott területté vált Bulgáriában, és többször is felszólítottak arra, hogy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácson belül hozzanak létre különböző kamarákat a bírókat és ügyészeket érintő előmeneteli és fegyelmi döntések meghatározására, a horizontálisabb kérdésekkel pedig plenáris ülésen foglalkozzanak. E felszólítások alapvető oka a bíróságok és ügyészségek eltérő szervezeti felépítése és szerepe, de az is, hogy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács egyik alkotóeleme a másikkal szembeni nyomásgyakorlása használhatja fel a kinevezésekkel és fegyelmi kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalt.

⁴ Néhány tagállam technikai segítséget nyújt Bulgária számára az együttműködési és ellenőrző mechanizmus tekintetében releváns területeken.

⁵ COM(2014) 36 final, 3. o.

⁶ Technikai jelentés, 2.1. szakasz.

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács felépítésének módosítása a bolgár kormány által elfogadott igazságügyi reformstratégiára vonatkozó új javaslatba is belekerült⁷. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács – noha nem ellenzi teljes mértékben a módosítást – megvalósíthatósági aggályokat vetett fel, mivel szerinte ezt nem lehetne az igazságszolgáltatási törvény módosítása révén megvalósítani, hanem alkotmánymódosítást tenne szükségessé. Ezenfelül a reformstratégia olyan széles körű kérdéseket is érint, mint például a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak megválasztása. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentések már tartalmaztak ajánlásokat, amelyek a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács következő választására is érvényesek. Ezek az ajánlások az átláthatóság fokozására és a feddhetetlenség kezelésére irányultak a kiválasztási eljárás során, többek között az „egy bíró, egy szavazat” elv révén a Tanács tagjainak bírói kvótájára vonatkozóan⁸. Az új stratégia a bírósági elnökök hatásköre csökkentésének kérdésével is foglalkozik, amely korábban fontos kérdésnek számított az egyéni bírók függetlenségének szempontjából.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések egyik állandó témája volt a nagyobb átláthatóság és objektivitás jelentősége az igazságszolgáltatási kinevezések kapcsán⁹. Jóllehet a 2012-2013 folyamán felmerült viták némelyikét 2014-ben sikerült elkerülni, továbbra is problémát jelentettek az igazságszolgáltatáson belüli magas rangú kinevezések. A Legfelsőbb Semmítőszék elnökének megválasztását több alkalommal is elhalasztották annak ellenére, hogy megfelelő végzettséggel – és a Legfelsőbb Semmítőszéken szerzett jelentős tapasztalattal – rendelkező pályázók jelentkeztek. Emellett a szavazási rendszert is ellentmondások övezték. Más bíróságok igazgatási vezetőinek kinevezése aggályokat vetett fel a kiválasztási eljárás nyitottságával és érdemen alapuló jellegével kapcsolatban. Ezenfelül úgy tűnik, hogy nem minden esetben válaszolták meg a nem kormányzati szervezetek által egyes jelöltek feddhetetlenségével kapcsolatban a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak benyújtott kérdéseket, jóllehet a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács valamennyi jelölt esetében a feddhetetlenségre vonatkozó hivatalos ellenőrzést folytat le, amely az eljárás fontos része, mivel kedvezőtlen véleményt eredményezhet. Az eljárások kapcsán néhány javításra került sor, amelyek fokozhatják az eljárások átláthatóságát, így például a Legfelsőbb Semmítőszéknél a bírók tekintetében bevezették azt a lehetőséget, hogy a Legfelsőbb Semmítőszék elnöki posztjára pályázók számára meghallgatást szervezzenek. Ezek az új eljárási lehetőségek egyrészt fokozzák a kinevezések hitelességét, másrészt javítják a folyamatban érintett egyszerű bírók elkötelezettségét.

Az Igazságszolgáltatási Felügyelet mindig is az igazságszolgáltatáson belüli feddhetetlenség és hatékonyság előmozdításának egyik fontos szereplője volt. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2014. januári jelentés próbának tekintette az Igazságszolgáltatási Felügyelet főfelügyelőjének megválasztását, miután az álláshely sokáig betöltetlen volt¹⁰. A megválasztásra mindezidáig nem került sor. A 2014 tavaszán tartott eljárás az álláshely szempontjából jól képzettnek tűnő jelölteket vonzott, ám a hosszadalmas folyamat azt eredményezte, hogy a Parlament nem jutott el a szavazásig. Ennek eredményeképpen az Igazságszolgáltatási Felügyelet az alkotmányban előírányzott erős és

⁷ A jelentések szerint azonban ezt a Parlamentben 2015. január 21-én megkérdőjelezték.

⁸ COM(2012) 411 final, 11. o.

⁹ Lásd például: COM (2012) 411 final, 6. o. és COM (2014) 36 final, 9. o.

¹⁰ COM(2014) 36 final, 4. o.

független vezető nélkül maradt. Ez a kérdés 2015-ben is a bolgár intézmények jelentős próbája marad arra nézve, hogy képesek-e átlátható és érdemen alapuló kinevezéseket lefolytatni az igazságszolgáltatáson belüli magas beosztású hivatalos személyek tekintetében¹¹.

A 2014. évi jelentés egy másik ajánlása¹² az ügyeket véletlenszerűen elosztó rendszer alapos és független elemzése volt, hogy biztosítsák a rendszer biztonságát, valamint azt, hogy a bíróságok igazgatási vezetői teljes mértékben felelősségre vonhatók legyenek a rendszertől való eltérésre vonatkozó döntésekért. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács lépéseket tett a lehetséges gyenge pontok elemzése érdekében, valamint terveket dolgozott ki a rendszernek egy hosszabb távú elektronikus igazságügyi projekt keretében történő korszerűsítésére. Az ügyek elosztása most már központilag történhet, így könnyebbé válik az ellenőrzés. Úgy tűnik azonban, hogy ez az átmeneti megoldás nem fokozta a biztonságot. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságon és a Szófia Városi Bíróságon 2013 márciusában elvégzett ellenőrzés során feltárt konkrét hiányosságokat nem követték nyomon. Ennek eredményeképpen 2014 őszén botrányok sorozata tört ki a Szófia Városi Bíróság ügyelosztásával kapcsolatban¹³. Ezeket a problémákat azonban nem a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács tárta fel, hanem azokra külső szereplőknek kellett felhívni a figyelmet.

Jóllehet nem szerencsés, hogy késik egy hosszabb távú megoldás kidolgozása, fontosabb ennél, hogy hogyan reagálnak az igazolt jogsértésekre. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács 2014. őszi reakciója azt sejteti, hogy ez nem kiemelt fontosságú kérdés számára annak ellenére, hogy büntetőjogi és fegyelmi szabálysértésekről lehet szó. Valószínűnek tűnik, hogy Bulgáriában az igazságszolgáltatás megítélése továbbra is károkat szenved mindaddig, amíg nem kerül sor egy teljes mértékben biztonságos rendszer bevezetésére. A megfelelő előrehaladás biztosítása érdekében hasznos volna, ha külső informatikai biztonsági szakértőt kérnének fel az új rendszer tesztelésére¹⁴.

Az igazságszolgáltatási reformstratégiák

Az Igazságügyi Minisztérium lépéseket tett: először is menetrendet készített az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében tett 2014. évi ajánlások végrehajtására (habár a menetrend jelenlegi állása és a benne szereplő határidők még pontosításra szorulnak), majd ősszel benyújtotta a régóta várt igazságszolgáltatási reformstratégiát¹⁵. Ez az átfogó dokumentum a 2010. évi stratégia helyébe lépne, amelyet csak részben hajtottak végre. A stratégiát 2014. december 17-én fogadták el a Miniszterek Tanácsának határozatával, majd 2015. január 21-én a Parlament is nagymértékben támogatta¹⁶.

¹¹ A Nemzetgyűlés újraindította az eljárást és 2015. január 30-át jelölte meg a pályázók jelölésének határidejeként.

¹² Lásd a COM (2014) 36 final 9. oldalán szereplő ajánlást.

¹³ Mégpedig a csodeljárások elosztásával kapcsolatban két ismert ügyben. Lásd a Technikai jelentés 4.1. szakaszát.

¹⁴ Ez a terület várhatóan megfelelőnek bizonyul az uniós források támogatása szempontjából.

¹⁵ Elérhető az Igazságügyi Minisztérium honlapján (bolgár nyelven): <http://mjs.bg/107/>

¹⁶ Úgy tűnik, hogy a stratégia néhány elemét megkérdőjelezték a parlamentben.

Arra törekedtek, hogy a szövegről kezdeményezett viták révén konszenzust és felelősségvállalást érjenek el¹⁷. A főügyész és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács részletesen kifejtette az álláspontját. A szöveg sok olyan elemet tartalmaz, amelyet a civil társadalom és a szakmai szervezetek szorgalmaztak¹⁸, továbbá az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentésekben felvetett pontok is szerepeltek a szövegben. Célja az, hogy biztosítsa az igazságügyi hatóságok megfelelő irányítását, valamint az emberi erőforrással kapcsolatos szempontok javítását, ugyanakkor tágabb értelemben véve az is, hogy korszerűsítse a büntetőpolitikát és javítsa az alapvető jogok védelmét. A stratégia bizonyos fokú egyértelműséget és sürgősséget vezetett be az igazságszolgáltatási reformról folytatott vitába, amit most végig kell vinni egészen a végrehajtásig.

Az ügyészség részéről jelentős előrehaladás történt a főügyész által 2013-ban előterjesztett cselekvési terv végrehajtásában. Részben az igazságszolgáltatási reformstratégia hatására 2014 novemberében a főügyész is új javaslatokat tett az ügyészség decentralizációjára, valamint az azzal kapcsolatos további garanciák nyújtására, hogy nem avatkoznak bele az ügyészek munkájába¹⁹.

Előrehaladást értek el az új büntető törvénykönyv kapcsán is, jóllehet még nem sikerült konszenzusra jutni. A szakértők és a gyakorló jogászok eltérő álláspontot képviselnek annak kapcsán, hogy teljes mértékben újra kell-e fogalmazni a szöveget, vagy elegendő-e, ha csak módosítják, valamint az átfogó indokolás kapcsán is. Úgy tűnik, jelenleg az a szándék, hogy kétszakaszos megközelítést alkalmazzanak: az első szakasz a büntető törvénykönyv (és lehetőség szerint a büntetőeljárás törvény) részeinek mielőbbi módosítását foglalja magában néhány sürgető probléma vonatkozásában, többek között a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos rendelkezések tekintetében. A második szakaszban egy alapos hatástanulmány és nyilvános konzultáció alapján meg kellene állapítani, hogy szükség van-e új büntető törvénykönyvre. Ez a jövőbeni büntetőpolitikák szélesebb körű átgondolásának részét képezhetné, amihez időre van szükség, hogy konszenzust lehessen kialakítani²⁰.

Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácson belül tovább folyt a munka a bírók és az igazságszolgáltatási szervek munkaterhelésére vonatkozó módszertanról²¹. Az egyik cél az, hogy az ügyek összetettségét és léptékét figyelembe véve megállapítsák a munkaterhelés

¹⁷ 2014 októberében az ideiglenes kormány tervezetként előterjesztette a szöveget.

¹⁸ Lásd különösen a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács kamarákra való felosztására vonatkozó fent említett javaslatokat a kinevezési és fegyelmi kérdéseket érintő döntések kapcsán.

¹⁹ A főügyész által benyújtott konkrét javaslatokat – amelyek az ügyészség decentralizációjának, átláthatóságának és elszámoltathatóságának fokozására irányulnak – a büntetőeljárás törvény és az igazságszolgáltatási törvény szélesebb körű módosításával összefüggésben is mérlegelni lehetne.

²⁰ Az e területen 2009 óta folyó előkészületek kiválóan felhasználhatók majd az elemzési adatok tekintetében.

²¹ Részben az együttműködési és ellenőrzési mechanizmussal kapcsolatos ajánlásokra válaszul (lásd például a COM(2014) 36 final 10. oldalát), a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácson belül jelenleg folyó elemző munka tovább javíthatja az értékelések alapját, például azáltal, hogy jobban ellenőrzik a munkaterhelést és egyértelműbb alapot hoznak létre a bírók rendszeres értékelésére.

mérésének és elosztásának módjára vonatkozó szabályokat. Jelenleg a rendszerben tapasztalható hatékonysági probléma egyik fő okának a munkaterhelésbeli eltéréseket tartják. Társadalmi-gazdasági és demográfiai tényezőket, valamint az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításának fontosságát figyelembe véve valamennyi regionális bíróságot felül fogják vizsgálni azzal a céllal, hogy 2015 végéig javaslatot nyújtsanak be a regionális bíróságokra vonatkozó új igazságszolgáltatási térképre. A katonai bíróságok racionalizálásával kapcsolatban már konkrét lépéseket tettek. Egy megbízható módszertan megfelelő alapot nyújtana annak felmérésére, indokolt-e, hogy megszüntessék az alacsony munkaterhelésű bíróságokat (vagy intézményesítsék a „mobil bíróságok” rendszerét), ugyanakkor az erőforrásokat átcsoportosítsák más túlterhelt bíróságok felé. Az igazságszolgáltatási térkép szélesebb körű reformjával kapcsolatos munka valószínűleg hosszabb időt vesz igénybe: jóllehet a végső döntés joga a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsé, annak meghozatala előtt különféle érdekeltekkel kell majd egyeztetnie²².

A tágabb értelemben vett emberierőforrás-menedzsment tekintetében az értékelési és előléptetési rendszerek, valamint a képzések színvonala kulcsfontosságú tényezőnek számít. A kormányzat igazságügyi reformstratégiája meghatározza a jövőbeni fejlődés néhány elemét. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Intézet folytatja a bíróknak szóló képzések kínálatának bővítését²³.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések egy másik kiemelt területe a fegyelmi intézkedések kérdése volt. A fegyelmi intézkedésekkel kapcsolatban problémát jelentett a következetesség (és az azt biztosító normák) hiánya, valamint az, hogy fellebbezést követően a határozatokat nagy arányban megsemmisítik. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács nemrégiben néhány lépést tett, többek között általános irányelveket fogadott el e téren, habár úgy tűnik, hogy ez nem a hiányosságok világos elemzésén alapul. Túl korai lenne nyilatkozni arról, hogy a meghozott intézkedések elegendőek lesznek-e a jövőben a fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos folyamatos viták elkerülésére.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentésekben egy másik, megoldásra váró kérdés a bírósági ítéletek hatékony végrehajtása volt, mégpedig annak problémája, hogy az elítélt bűnelkövetők ki tudtak bújni az igazságszolgáltatás alól és el tudtak szökni. A 2014-es ügynökségközi cselekvési terv révén előrehaladást értek el és néhány vezetőségi szintű lépés történt. A hatóságok válaszlépései azonban még mindig nem meggyőzőek. A kérdést nem kezelték átfogóan, így nehéz felmérni, hogy egyszeri intézkedésekkel (így például az elektronikus megfigyelés alkalmazásával) milyen mértékben lehet majd megszüntetni a hiányosságokat²⁴.

2.2. Korruptió

A korruptió továbbra is súlyos problémát jelent Bulgáriában. A legfrissebb Eurobarométer felmérésben a válaszadók 97 %-a fontos problémaként jelölte meg a korruptiót²⁵.

²² Ez más közszolgálatok területi szervezésére is kihatással van.

²³ Technikai jelentés, 4.2. szakasz.

²⁴ Lásd a Technikai jelentés 6.2. szakaszát.

²⁵ Az Eurobarométer 406. gyorsjelentése.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében régóta megfogalmazott ajánlás, hogy Bulgária vizsgálja felül és frissítse a korrupció elleni nemzeti stratégiáját²⁶. A bolgár hatóságok nemrégiben elvégezték a korrupció elleni bolgár stratégia elmúlt években gyakorolt hatásának értékelését. Az első nem hivatalos eredmények alapján úgy tűnik, hogy a felmérés jelentős mértékben hozzájárult a hiányosságok össze értékeléséhez. A hiányosságok közé tartozik az elaprózott megközelítés, a kockázatelemzés nem elegendő alkalmazása, valamint a nyomon követés és az értékelés hiánya. Noha a minisztériumi felügyelőségek fejlesztették az ellenőrzési kultúrát, a központosított struktúra, illetve a közös értékelési kritériumok hiánya azt eredményezte, hogy a különböző minisztériumi felügyelőségek nem összehangolt módon lépnek fel. A helyi szintű szabályozás nagy hiányosságokat mutat. Ami a Bulgária által a kockázatelemzés lefolytatására kijelölt struktúrát (BORKOR) illeti, úgy tűnik, hogy az eredmények nem állnak arányban a struktúra költségeivel, és mindenképp csak elemzési adatokat nyújtanak. Ezt a szervet nem azért hozták létre, hogy politikai iránymutatást adjon²⁷.

A korrupció elleni jelenlegi rendszer hiányosságainak elemzése jó kiindulópontul szolgálhat a régóta várt reformhoz. Egy esetleges konzultáció az összes érdekelttel lehetővé tenné, hogy figyelembe vegyék a tapasztalatokat és kialakítsák a reformmal kapcsolatos felelősségvállalást. A civil társadalom hasznos tapasztalatokra tett szert a korrupció elleni küzdelem terén, amit teljes mértékben ki kellene használni.

Úgy tűnik, hogy a legtöbb esetben a megelőző intézkedések gyerekcipőben járnak. Egyes területeken²⁸ levonták a tanulságokat, ám ezek elaprózott erőfeszítéseket tükröznek. Láthatóan nincsenek meghatározva a legjobb gyakorlatok cseréjének, illetve a sikerek elismerésének keretei. A közigazgatásban nincs átfogó rendszer a korrupció elleni tevékenységek kötelező nyomon követésére és a központi jelentéstételre.

Amint azt az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült egymást követő jelentések tartalmazzák, a közbeszerzés a korrupció tekintetében kiemelt kockázatú területnek számít. A bolgár közbeszerzési rendszerre vonatkozóan a bizottsági szolgálatok ajánlásai nyomán nemrégiben készült stratégiával összhangban meg lehetne erősíteni az eljárások ellenőrzését szolgáló rendszereket.

Ami az összeférhetetlenséget és a jogellenes meggazdagodást illeti, az összeférhetetlenség megelőzésével és megállapításával foglalkozó bizottság jogszabályi módosításokra és vezetői szintű kinevezésekre vár. A bizottság eredményes működésének szempontjából mindkettő fontos²⁹, továbbá a korábbi elnöknek a befolyással üzérkedésre³⁰ utaló bizonyítékok alapján történt lemondatása arra utal, hogy sürgető lenne újra szilárd alapokra helyezni a bizottságot. Ezek a döntések azonban 2014-ben is függőben voltak. A döntéshozatal a Parlament felelőssége, és a késedelem azzal a kockázattal jár, hogy egyre inkább olyan benyomás alakul ki, hogy politikai alapon hoznak meg olyan döntéseket, ahol a feddhetetlenséggel kapcsolatos

²⁶ Ennek megfelelően az Európai Unió 2014. évi antikorrupciós jelentése számos kihívást emelt ki Bulgáriával kapcsolatban (COM(2014) 38 final). A korrupció (és az igazságszolgáltatás függetlensége) a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének keretében készült 2014. évi országspecifikus ajánlásokban is kihívásként szerepel Bulgáriára vonatkozóan. (HL 2014/C 247/02).

²⁷ COM(2014) 36 final, 7. o.; technikai jelentés, 5.4. szakasz.

²⁸ Mint például a vámtisztviselők és határőrök általi készpénz-kezelés elkerülése, illetve a személyzet rotációja.

²⁹ Technikai jelentés, 5.4. szakasz.

³⁰ Ez büntetőeljárás tárgyát képezte.

szempontoknak kellene meghatározónak lenniük. A korrupció megelőzése tekintetében jobban is fel lehetne használni a köztisztviselők vagyonynyilatkozatait a kockázatos területek, valamint a jogellenes meggazdagodás lehetséges eseteinek azonosítására.

A korrupció elleni stratégia hitelességének központi eleme a hatékony bűnüldözés és a jogerős ítéletek. A probléma nagysága ellenére eddig nagyon kevés jogerős ítélet született a jelentős korrupciós esetekben³¹. A főügyészségen kedvező lépéseket tettek a korrupció prioritásként való kezelése érdekében, továbbá emelkedett az elindított ügyek száma és előrehaladásuk üteme. Az ügyek közül néhányban magas rangú személyek érintettek. A szervezett bűnözéshez hasonlóan a korrupciós ügyek alakulásának bírósági szinten való nyomon követése lényeges ahhoz, hogy azonosítsák a bírósági gyakorlat azon aspektusait, amelyeket az igazságszolgáltatás hátráltatása érdekében manipulálni lehet. Néha úgy tűnik, hogy egyes ügyek hosszú ideig megrekednek a bírósági szakaszban, majd olyan határidővel küldik vissza az ügyészségre, amely igen rövid a kiegészítő feladatok elvégzésére.

A közigazgatásban jelen lévő korrupció eredményesebb felderítése érdekében az ügyészségen egy kisméretű szakosodott egységet hoztak létre, amely ügyészekből, valamint a nemzetbiztonsági hivatal (SANS) nyomozóiból áll. Az egység mostanáig leginkább olyan helyi korrupciós ügyekkel foglalkozott, amelyeket a helyi kapcsolatrendszer és nyomásgyakorlás miatt nem lehetett helyi szinten kezelni. Úgy tűnik, hogy már vannak korai eredményei a korrupció elleni küzdelem céljából létrehozott szakosodott struktúrák modelljének, az igazi tesztet azonban a magasabb szintű ügyek és az operatív kapacitások kiépítése jelenti majd. Az is fontos lesz, hogy a nemzetbiztonsági hivatal strukturális átalakításai ne ássák alá munkájának eredményességét.

Egy további problémának tűnik, hogy hiányosak a büntető törvénykönyvben szereplő, a korrupció és különösen a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelemmel, valamint a befolyással üzérkedéssel, továbbá az aktív és passzív korrupció megkülönböztetésével kapcsolatos szabályok. E területen sürgősen korszerűsíteni kellene a büntető törvénykönyvet, amely a büntetőpolitikák és az új törvénykönyv szélesebb körű átgondolásával párhuzamosan előnyre tehetne szert a gyors módosításokból.

2.3. Szervezett bűnözés

A szervezett bűnözés továbbra is problémát jelent Bulgáriában. Ezt a közhangulat³² is tükrözi, és a helyzet súlyosságára egyértelműen emlékeztettek a nemrégiben történt és nagy nyilvánosságot kapott közterületi lövöldözések, valamint egy tanú meggyilkolása. Míg az ügyészség által kezdeményezett ügyek száma a jelek szerint 2014-ben jelentősen emelkedett, továbbra is alacsony azon ügyek száma, ahol jogerős ítélet született³³. Az e területen működő hatóságok azzal kapcsolatos aggályaikról számoltak be a Bizottságnak, hogy a helyi szintű nyomásgyakorlás akadályozza a bűncselekmények és a korrupció eredményes felderítését. A tanúk megfélemlítése továbbra is súlyos probléma, és különböző módokon arra lehetne

³¹ A SANS 2014. évi tevékenységi jelentése szerint sokkal több tevékenység folyik a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén, mint a korrupció elleni küzdelem terén.

³² Az Eurobarométer legutóbb készült 406. gyorsjelentése szerint a megkérdezett bolgár állampolgárok 96 %-a ezt komoly problémának tartja.

³³ Technikai jelentés, 6.1. szakasz.

ösztönözní a tanúkat, hogy legyenek nyitottabbak a tanúvédelmi programok elfogadásával kapcsolatban³⁴.

A két éve létrehozott szakosodott ügyészség és bíróság lassan eredményeket tud felmutatni: született néhány jogerős ítélet, valamint bizonyíthatóan gyorsabbá váltak az eljárások. Működésüket azonban hátráltatja a feladatok általános elosztása, valamint a büntetőeljárás törvény túlságosan formai rendelkezései. A főügyész novemberben javaslatot tett e problémák egy részének megoldására.

A jelentős erőfeszítések ellenére úgy tűnik, hogy a vagyonekhoz még mindig nem eléggé célzott a szervezett bűnözői csoportokkal szemben. Sürgős esetben az ügyészség ideiglenes befagyasztási intézkedéseket fogantat, amelyeket továbbítanak a vagyonekhoz bizottságnak. Ez a bizottság a terhet jelentő jogi keret ellenére továbbra is jelentős eredményeket tud felmutatni. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült legutóbbi jelentés kérdéseket fogantatott meg a vagyonekhoz kapcsolatos új jogi keretre vonatkozóan³⁵. Ezek a kérdések még mindig fennállnak.

A belügyminisztérium rendelkezik saját kriminalisztikai, DNS-, ballisztikai és grafológiai kapacitásokkal, ám más szakterületeken a bíróságokhoz rendelt szakértőket kell igénybe vennie, ami kérdéseket vet fel a rendelkezésre állással, a kompetenciával, a költségekkel és – esetlegesen – a pártatlansággal kapcsolatban. Bulgáriában nincs szakértői iroda vagy ehhez hasonló mechanizmus. A megfigyelők szerint ez egyik lehetséges oka annak, hogy a bíróságokon az ügyek nem haladnak előre³⁶.

Az új bolgár kormány bejelentette arra irányuló szándékát, hogy a szervezett bűnözéssel foglalkozó rendőrségi igazgatóság (GDBOP) és a nemzetbiztonsági hivatal 2013-as vitatott egyesítését visszafordítva a szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozást kiveszi a nemzetbiztonsági hivatal megbízatásából³⁷. Az e területen korábban végrehajtott reform több hónapos működési fennakadásokat okozott a többek között más tagállamok biztonsági szolgálataival együttműködésben folytatott, szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben. Aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy hasonló fennakadásokkal járhat a szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozásért felelős szolgálatok újabb átszervezése, a kormány azonban világossá tette, hogy tisztában van ezzel a kockázattal és intézkedéseket fog hozni az átmenet megkönnyítésére.

3. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A Bizottság 2014. januári legutóbbi jelentése óta lassú volt az igazságügyi reform kezelése, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos konkrét előrelépés. A reformszándék hiányához az is egyértelműen hozzájárult, hogy a jelentés által lefedett időszakban három kormány váltotta egymást és parlamenti patthelyzet alakult ki. Ahhoz azonban, hogy a reformokat folytatni lehessen, el kell ismerni a problémákat és

³⁴ Nemrégiben meggyilkoltak egy ismert ügyben tanúként érintett személyt, aki elutasította a tanúvédelmi programban való részvételt.

³⁵ COM(2014) 35 final, 8. o.

³⁶ Technikai jelentés, 6.1. szakasz.

³⁷ COM(2014) 35 final, 8. o.

azonosítani kell a megoldásukat szolgáló intézkedéseket. A hivatalban lévő kormány jelentős lépést tett azáltal, hogy figyelemreméltó pontossággal fogadta el az igazságszolgáltatási reformstratégiát. Arra utaló jelek is láthatóak, hogy a korrupció elleni meglévő stratégia közelgő elemzése hasznos hozzájárulással szolgál majd a jövőbeni stratégiáról való gondolkodáshoz. A következő szakaszban igazolni kellene, hogy a reform valódi politikai prioritás, mégpedig azáltal, hogy e kereteket gyorsan érvényre juttatják, konszenzust alakítanak ki, valamint konkrét mérföldkövekkel rendelkező pontos fellépéseket azonosítanak és biztosítják azok végrehajtását. Ehhez tovább kellene formálni a politikai kultúrát, valamint egyértelművé kellene tenni, hogy e kérdések a napirend elején szerepelnek.

A kulcsfontosságú intézmények közül néhány tovább folytatta a vezetői szintű változtatásokat, ami valószínűleg támogatni fogja a reformok továbbvitelét, hogy helyi szinten is változás történjen. A reformoknak a stratégiával összhangban történő felgyorsításán túl ugyancsak segítene a hatóságok szakmai alkalmassága és elkötelezettsége iránti bizalom kiépítésében, ha az adatgyűjtést szisztematikusabbá és szakszerűbbé, az információk nyilvános közzétételét pedig átláthatóbbá tennék.

Az előrehaladás hitelessége a konkrét vitákra való reakcióktól és az egyes ügyek kapcsán elért előrehaladástól is függ majd. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentésekben megállapították, hogyan táplálta a közvélemény reformokkal kapcsolatos kételyeit az olyan területeken megjelenő ellentmondások, mint az igazságszolgáltatási kinevezések átláthatósága és érdemnek való megfelelése, vagy az olyan bűncselekményekre adott válaszlépések, mint az elítélt bűnözők szökése, vagy az ügyek véletlenszerű elosztásának nyilvánvaló meghíúsulása. A bolgár hatóságok továbbra sem adnak meggyőző válaszokat az ilyen ügyekre, ami tovább táplálja az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos kételyeket. Továbbra is igaz, hogy a magas szinten elkövetett korrupcióval és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben nagyon alacsony a jogerős bírósági ítéletek száma. Ahogyan az a közvéleménykutatásból³⁸ is kitűnik, a főbb változtatási intézkedésekkel kapcsolatos hiányosságok ugyancsak a bolgárok eddigi reformokkal kapcsolatos kételyeinek középpontjában állnak.

A Bizottság felkéri Bulgáriát, hogy tegyen intézkedéseket a következő területeken:

1. Az igazságszolgáltatás függetlensége, elszámoltathatósága és feddhetetlensége

Az igazságügyi reformstratégia sok olyan javaslatot foglal magában, amelyek az e területen fennálló hiányosságok kezelését célozzák. Ezeket az intézkedéseket azzal a felismeréssel kell alátámasztani, hogy a rendszer hitelessége azon múlik, hogy a hatóságok határozottságot mutatnak-e a maximális pártatlanság elérése és a jogsértések határozott kezelése tekintetében.

- A szakmai szervezetek és más releváns érdekelt felek bevonásával folytatni kell a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács szervezeti reformját, többek között meg kell választani a következő Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot, aminek eredményeképpen a bizalmat erősítő Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács jöhet létre.
- Az igazságszolgáltatáson belül – a magas rangú személyek kinevezésére is kiterjedően – az érdem, a feddhetetlenség és az átláthatóság kinevezési szempontjaira vonatkozó objektív kritériumokat kell alkalmazni. A feddhetetlenséggel kapcsolatos kérdések

³⁸

Az Eurobarométer 406. gyorsjelentése.

különösen fontosak és a kinevezésekért felelősöknek bizonyítaniuk kell, hogy minden kérdést nyomon követnek.

- Mielőbb fel kell oldani a főfelügyelő álláshelyére való jelöléssel kapcsolatban kialakult patthelyzetet.
- Gyorsan fejleszteni kell az ügyek véletlenszerű elosztása rendszerének biztonságát és fel kell gyorsítani a rendszer folyamatban lévő korszerűsítését. Szigorú és pártatlan vizsgálatot kell lefolytatni minden olyan ügyben, amelynél felmerült a rendszer befolyásolásának esetleges gyanúja.

2. Az igazságszolgáltatás reformja

Az igazságszolgáltatási reformstratégia megbízható alapot nyújt a jövőbeni intézkedésekre, és a stratégiával kapcsolatban kialakult vita megmutatta, hogy az érintett szervek, például a főügyészség, konstruktív válaszokat adnak.

- Végre kell hajtani a kormány által elfogadott új igazságszolgáltatási stratégiát, valamint az ügyészség részletesen kidolgozott javaslatait.
- Foglalkozni kell a büntető törvénykönyv kritikus területeivel, amelyeken sürgős javulásra van szükség a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem fokozása érdekében.
- Részletes határidőkről kell megállapodni az új büntető törvénykönyv alapvető céljairól folyó hosszabb távú gondolkodásra vonatkozóan.

3. Az igazságszolgáltatás hatékonysága

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács jelentős vezetői lépéseket tett, amelyeket nyomon kell követni.

- Véglegesíteni kell a bírók és a bíróságok munkaterhelésének értékelésére kidolgozott módszertant és valamennyi érdekelt féllel konzultálni kell, hogy az igazságszolgáltatási térkép reformja objektíven megalapozott legyen (szükség esetén külön kell választani a bíróságokat a többi közszolgáltatástól).
- A fegyelmi döntések egységessége érdekében egyértelmű eljárásokat, szabályokat és szankciókat kell érvényesíteni.
- Meg kell szüntetni a bírósági határozatok eredményes végrehajtását gátló lehetőségeket, így például a börtönbüntetések előli elszökés lehetőségeit vagy a bíróság által kiszabott pénzbírságok alkalmazásával kapcsolatos problémákat.
- Konkrét eredményeket kell felmutatni az elektronikus igazságszolgáltatás terén, amely javítja az igazságszolgáltatási folyamatot.

4. Korrupció

Bulgária korrupció elleni stratégiájának közelgő értékelése valószínűleg hasznos elemzéssel szolgál majd a Bulgária előtt álló kihívásokkal kapcsolatban. Az értékelés segítségével egyrészt új stratégiát lehet meghatározni, másrészt meg lehet tenni az első konkrét lépéseket a problémák kezelésére a megelőzés és az eredményes büntető eljárás tekintetében egyaránt.

- Egyetlen intézményt kell felruházni a korrupció elleni intézkedések végrehajtásának összehangolásához és ellenőrzéséhez szükséges hatáskörrel és autonómiával. Az ellenőrzési szervek, a kockázatelemzés és a jelentéstételi kötelezettség tekintetében egységes minimális követelményeket kell összeállítani a közsféra számára.
- Megbízható nemzeti korrupció elleni stratégiát kell bevezetni, amelynek első lépéseként közzé kell tenni a jelenlegi stratégia hiányosságainak elemzését.

- Biztosítani kell a 2014 júliusában elfogadott közbeszerzési stratégia elkötelezett nyomon követését.
- Le kell zárni az összeférhetetlenség megelőzésével és megállapításával foglalkozó bizottság fennmaradó tagjainak kinevezési eljárását és véglegesíteni kell az összeférhetetlenségi törvény jogszabályi módosításait.
- Fel kell mérni, hogy hogyan lehetne hatékonyabban alkalmazni a vagyonyilatkozatok rendszerét (például kockázatelemzés révén célzottabbá tenni az ellenőrzéseket).
- Meg kell erősíteni az ügyészségi kapacitásokat a magas szintű korrupciós ügyek lefolytatásához.
- Nyomon kell követni a magas szintű korrupciós ügyek előrehaladását, valamint meg kell határozni és lépéseket kell tenni az igazságszolgáltatást hátráltató eljárási hiányosságok kihasználásának elkerülésére.

5. Szervezett bűnözés

Továbbra is igaz, hogy a folyamatban lévő ügyek nagy száma és az előrehaladás lassúsága árnyékot vet a szervezett bűnözés elleni küzdelemre és e téren a bűnüldöző szervek szakmai alkalmasságának javítására irányuló munkára.

- Meg kell teremteni az ahhoz szükséges feltételeket, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben eljáró különbíróság és a hozzá kapcsolt ügyészség a nagy horderejű, összetett ügyekre koncentrálhasson.
- Nyomon kell követni a magas szintű szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyek előrehaladását, valamint meg kell határozni és lépéseket kell tenni az igazságszolgáltatást hátráltató eljárási hiányosságok kihasználásának elkerülésére.
- Biztosítani kell az ahhoz szükséges biztosítékokat, hogy megelőzzék a kiemelt jelentőségű vádlottak szökését, illetve a bűncselekményekből szerzett vagyontárgyak elrejtését a jogerős ítélet meghozatala előtt, és ezzel összefüggésben egyértelműen meg kell határozni az esetleges kudarcok felelőseit.
- Biztosítani kell, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozásban érintett struktúrák minden változása úgy történjen, hogy az ne befolyásolja a működési folytonosságot.