



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.1.25.
COM(2017) 43 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

{SWD(2017) 24 final}

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust 2007-ben, Bulgária Európai Unióhoz való csatlakozásakor hozták létre.¹ Célja, hogy kezelje az igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén fennálló hiányosságokat. Létrehozása óta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések arra törekednek, hogy célzott ajánlások révén támogassák a bolgár hatóságokat erőfeszítéseik összpontosításában és bemutassák az ország által elért előrehaladást. Az idei évben, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus tizedik évfordulója alkalmából a Bizottság áttekintést nyújt az elért eredményekről, a fennmaradó kihívásokról és az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseinek megvalósításához szükséges további lépésekről.

Amint azt a Tanács² több alkalommal hangsúlyozta, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus akkor zárul le, amikor a Bulgáriára vonatkozó hat értékelési kritérium kielégítő mértékben teljesül. Az értékelési kritériumokat a csatlakozás időpontjában határozták meg, és olyan kérdésekre vonatkoznak, amelyek elengedhetetlenek a tagállamok működéséhez – az igazságszolgáltatás függetlenségére és hatékonyságára, a feddhetetlenségre, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre. Ezek megvalósításához jogalkotási és intézményi lépések kombinációjára van szükség. Ezen túlmenően e lépéseket csak annak vizsgálatával lehet teljes mértékben értékelni, hogy a gyakorlatban is kifejtik-e szándékolt hatásukat, beágyazottnak tekinthetők-e Bulgária jogi és intézményi keretébe, és visszafordíthatatlanok-e. Ez teszi lehetővé teszi, hogy a polgárok bízzanak abban, hogy a Bulgáriában hozott döntések és gyakorlatok teljes mértékben tiszteletben tartják a jogállamiságot, és megteremtik az uniós jog hatékony végrehajtásához szükséges kölcsönös bizalom alapját.

Az elmúlt tíz évben az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem kulcsfontosságú kérdés volt a bolgár társadalomban.³ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus fontos szerepet játszik Bulgáriában a reform hajtóerejeként és az eredmények nyomon követését segítő eszközként. A Tanács következetesen támogatja a Bizottság következtetéseinek és az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus módszertanának alkalmazását, és azt számos tagállam együttműködése és hozzájárulása is segíti. Az együttműködést a Bulgária számára az uniós alapokból nyújtott támogatás és a közelmúltban az Európai Bizottság Strukturálisreform-támogató Szolgálat (SRSS) által koordinált célzott segítségnyújtás is megerősítette.

Az elmúlt 10 évben történt előrelépés nyomon követése mellett az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentések azt is megjegyezték, hogy a reformok üteme változó, különösen a politikai instabilitás időszakai miatt. Fokozatosan bevezetésre került egy keret, és azon belül két fontos, az igazságügyi reformra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti stratégia. A fentiek érvényesítése a magas szinten elkövetett korrupció kezelése és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén továbbra is

¹ A Miniszterek Tanácsának következtetései, 2006. október 17. (13339/06); A Bizottság 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 (2006. december 13.) (C (2006) 6570 végleges).

² Legutóbb a 2016. márciusi tanácsi következtetésekből, amelyek a Bizottság által a 2016. évi jelentésben megfogalmazott valamennyi ajánlás teljesítése érdekében tett erőfeszítések felgyorsítását szorgalmazták. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/hu/pdf>). Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus vonatkozó dokumentumait lásd: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ 445. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: A Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, amelyet 2017. január 25-én tettek közzé.

kihívást jelent, mivel ahhoz, hogy valóban gyökeret verjenek a reformok, a magas szintű ügyek bíróságon való sikeres lezárásának következetesen meg kell valósulnia.

Ez a jelentés a 2007 óta bekövetkezett bolgár fejleményeket tekinti át. A jelentés a korábbi évekhez hasonlóan a Bizottság alapos elemzésének eredménye, amely a bolgár hatóságokkal való szoros együttműködésre, valamint a civil társadalom és más érdekelt felek, köztük más tagállamok hozzájárulására épül.

E tekintetben fontos tisztázni az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatályát. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus létrehozásáról szóló határozatok meghatározták az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusnak az igazságügyi reformra, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó hatályának paramétereit. Ezek a paraméterek határozzák meg az értékelési kritériumok teljesülésének időpontját. A reform ütemét és mélységét azonban szükségszerűen az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus által lefedett konkrét kérdésekben tett előrelépést lehetővé tevő környezet, a bolgár társadalom sajátosságai és kormányzása határozzák meg. Az adminisztratív kapacitás kiépítése érdekében az elmúlt években megkezdett erőfeszítések például még folyamatban vannak, ami következményekkel jár a reformfolyamatra nézve. A bolgár jogalkotási folyamat nem biztosított kiszámítható jogi környezetet.⁴ A bolgár médiakörnyezetre gyakran csekély függetlenség és az újságírói normák nem hatékony érvényesítése jellemző, ami negatív hatással van a reformokról szóló nyilvános vitára.⁵ Bár ezek a kérdések az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatáskörén kívül esnek, közvetlen kihatással vannak a reformok végrehajtásának képességére, és megnehezítik Bulgária számára az előrelépést.

E jelentés az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében végzett munka terén számos ajánlást határoz meg az intenzívebb jelentéstétel és átláthatóság érdekében. Rövid távon ez segítséget nyújtana a Bizottságnak a végleges következtetések levonásához, valamint – az elszámoltathatóság elősegítése révén – az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárultával a reform fenntarthatóságát is előmozdítaná.

Végezetül hangsúlyozni kell azt is, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatályának sajátos jellege az egyéb szakpolitikai területekkel való közvetlen kapcsolat kialakítása ellen hat. A Bizottság ezért nem tartja helyénvalónak, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust összekapcsolják más területeken hozott döntésekkel, így például az európai strukturális és beruházási alapokra való jogosultság vagy a schengeni térséghez való hozzáférés kérdésével.

E jelentés az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljainak megvalósításához szükséges további kulcsfontosságú lépéseket hosszú távú perspektíva alkalmazásával határozza meg. Az eddigiekben kialakult lendület lehetővé teszi, hogy áthelyeződjön a hangsúly a legfontosabb fennmaradó lépésekre. Amennyiben megvalósulnak az e jelentésben szereplő értékelési kritériumokhoz tartozóan meghatározott lépések, a vonatkozó kritériumot ideiglenesen teljesültnek kell tekinteni. Ha ez mindegyik kritériumra egyaránt igaz, akkor az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárul. A megfogalmazott ajánlások megvalósulása ezért elegendőnek tekinthető a kérdéses célkitűzés eléréséhez – kivéve, ha a fejlemények nyomán az előrehaladás egyértelműen visszafordul. A Bizottság úgy véli, hogy ennek eredményeképp a folyamat a bolgár hatóságok és az Unió egésze szempontjából egyaránt felgyorsul. Azon értékelési kritériumok tekintetében, amelyekben Bulgária jelentős lépéseket tett, a Bizottság úgy véli, hogy a reformok üteme és következetes irányítása mellett

⁴ 2016 novemberében jelentős fejlemény történt a normatív jogi aktusokra vonatkozó törvény módosításával, amely szükségessé tette a kormány által javasolt új jogszabályok hatásvizsgálatát.

⁵ A 2016. évi sajtószabadság-indexben Bulgária a legutolsó helyen áll az EU-tagállamok rangsorában: <https://rsf.org/en/ranking>

zajló határozott végrehajtás lehetővé tenné az említett értékelési kritériumok mielőbbi lezárását. A többi kritérium tekintetében már nagyobb kihívásokkal kell szembenézni. A Bizottság ezért előre kívánja hozni a következő jelentéstételt 2017 végére, és készen áll arra, hogy további segítséget nyújtson a fejlődés visszafordíthatatlanságának megerősítéséhez és ezzel a mechanizmus lezárásához.

2. AZ ÉRTÉKELÉSI KRITÉRIUMOK TELJESÍTÉSE TERÉN AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS KEZDETE ÓTA ELÉRT EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

Ez a szakasz áttekinti az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült, 2016. évi jelentésben megfogalmazott ajánlások terén tett előrelépést és átfogó értékelést nyújt az elmúlt tíz év reformjairól. A legfontosabb fejleményeket és eredményeket az e jelentést kísérő technikai jelentés⁶ részletesen ismerteti. A hat értékelési kritérium egyénileg is értékelhető, de összefüggnek egymással. Az előrehaladás értékelése kiterjedt a strukturális feltételekre (például a jogszabályokra, az intézményekre és a forrásokra), az eredményekre és a nyomon követésre, valamint arra, hogy az előrelépés visszafordíthatatlannak tekinthető-e. Azt is meg kell jegyezni, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kritériumairól való megállapodás óta jelentős fejlemények történtek az EJEB ítélezési gyakorlatában, a nemzetközi szabványokban és a bevált gyakorlatokban, valamint az EU nemzeti igazságszolgáltatási rendszereire vonatkozó összehasonlítható információk terén, amelyek irányt mutattak a bolgár hatóságoknak reformjaik végrehajtása során, valamint a bolgár igazságszolgáltatási rendszer fejlesztésének és a korrupció elleni küzdelemnek a négy kritérium hatáskörén belüli objektív és összehasonlítható számbavételéhez is hozzájárulnak.

2.1. Igazságügyi reform

Az igazságszolgáltatás függetlensége és elszámoltathatósága

Az első értékelési kritérium a bírói kar reformjához kapcsolódik, amely a *független és elszámoltatható igazságügyi rendszer* stabil alkotmányos keretének megteremtésére összpontosít. Az elmúlt tíz év során Bulgária kétszer módosította alkotmányát, javítva a Legfelsőbb Bírói Tanács működését és megteremtve a Legfelsőbb Bírói Tanács Felügyeletét, amelynek célja az igazságügyi hatóságok megfelelő igazgatásának előmozdítása és a feddhetetlenség normáinak fenntartása a magisztratúrában. Az első módosításokra rövidebb idővel a csatlakozás után került sor. A Nemzetgyűlés által 2015 decemberében elfogadott alkotmánymódosítások révén további jelentős reformokat hajtottak végre. A reformok keretében mindenekelőtt különálló kamarák jöttek létre az ügyészek és a bírók számára a Legfelsőbb Bírói Tanácsban, javult a személyzeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatal és a Legfelsőbb Bírói Tanács tagjai megválasztásának átláthatósága, valamint megerősödött a Legfelsőbb Bírói Tanácsnak a bírók feddhetetlenségével kapcsolatos szerepe. E változások némelyike – például a Legfelsőbb Bírói Tanács tagjainak megválasztása során alkalmazott „egy bíró – egy szavazat” elv – az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentések folyománya. E legutóbbi változások jogszabályba foglalását 2016 folyamán véglegesítették, ezért ezeknek a változásoknak a teljes hatása csak a jogszabályok maradéktalan végrehajtása után lesz értékelhető. Eddig egyértelmű, hogy a Legfelsőbb Bírói Tanács reformja nagyobb átláthatóságot eredményezett a döntéshozatal során, és a megerősödött demokratizálódási folyamat a 2017-ben a Legfelsőbb Bírói Tanácsban tartandó választásokra is hatással lesz. A Legfelsőbb Bírói Tanács tagjai közötti folyamatos feszültség azonban továbbra is aggodalomra ad okot, tekintettel azokra az állításokra, melyek szerint

⁶ SWD(2017) 24.

nem érvényesül az objektivitás a kulcsfontosságú döntések során. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus két utolsó jelentése kiemelte a Szófia Városi Bíróságon 2014 vége felé feltárt helyzet késedelmes és hiányos nyomon követését, és táptalajt adott azon állításoknak, miszerint a Legfelsőbb Bírói Tanácson belül jogtalan befolyásolásra kerül sor. Összességében Bulgária jelentős lépéseket tett az első értékelési kritérium tekintetében, de továbbra is eredményeket kell felmutatnia a legutóbbi alkotmánymódosítás végrehajtása terén.

A jogi keret

A második értékelési kritérium a jogi keretre összpontosít az *igazságszolgáltatási rendszert és a bírósági eljárásokat érintő kulcsfontosságú jogszabályok* tekintetében. Az elmúlt tíz évben jelentős fejlemények történtek, különösen az igazságügyi rendszerekről szóló törvénnyel és a polgári eljárások javításával kapcsolatban. Az igazságügyi rendszerekről szóló törvényt érintő széles körű változtatásokat 2016-ban, a kormány által kidolgozott és a Nemzetgyűlés által 2015-ben jóváhagyott átfogó igazságügyi reformstratégia nyomán fogadták el. Ezek az érdekelt felekkel és a szakmák képviselőivel folytatott szoros konzultáció keretében létrehozott módosítások⁷ arra irányulnak, hogy számos területen javítsák a jogszabályokat, a bírók előmenetelétől kezdve egészen a bíróságok belső irányításáig. A korábbi reformokkal együtt ezek a változások jelentős előrelépést jelentenek a bolgár igazságszolgáltatás reformjában.

A büntetőeljárások terén a fejlődés kevésbé jelentős, és továbbra is fontos kihívásokkal kell szembenézni. Az uniós csatlakozást követő években elért jelentős javulás ellenére Bulgáriában a büntető eljárásjog továbbra is komoly problémát okoz az összetett – többek között a magas szinten elkövetett korrupcióhoz és a súlyos szervezett bűnözéshez kapcsolódó – ügyek tényleges büntetőeljárás alá vonása során. Az évek során számos konkrét kérdést azonosítottak, és ezekkel a kérdésekkel jogalkotási fellépés keretében foglalkoztak. A büntető eljárásjog formalizmusa azonban továbbra is kihívás marad a bolgár jogrendszer számára. Az utóbbi időben folyamatban van további jogalkotási javaslatok kialakítása. Ezek közül néhány – a megfelelő szervezeti intézkedésekkel együtt – jelentős hatással járhat.

Úgy találták, hogy a büntető törvénykönyv szintén problémákat okoz egyes súlyos bűncselekmények büntetőeljárás alá vonása során, és a büntető törvénykönyvről az egymást követő kormányok több alkalommal vitatkoztak.⁸ 2015-ben a kormány új mérlegelési folyamatot indított egy szélesebb körű bűnügyi politikai reformmal kapcsolatban, majd ezt a folyamatot 2016-ban egy független szakértők bevonásával megvalósuló technikai segítségnyújtási projekt keretében tovább folytatta. Ez egy átfogó reformra irányult, amely az igazságszolgáltatáson és a jogi szakmán belüli széles körű konzultációt is magába foglaló, alapos elemzést és előkészítést igényel majd. Egyértelműnek tűnik, hogy a büntető törvénykönyv bármely általános reformja hosszú távú folyamat lenne. Ez az eljárás azonban nem zárna ki, hogy számos olyan azonnali változás is megvalósuljon, amelyek pozitív hatást gyakorolhatnak a korrupcióval vagy a szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmények büntetőeljárás alá vonása terén. Általánosságban elmondható, hogy Bulgária némi előrelépést tett a második értékelési kritériummal kapcsolatban, de még fontos kérdések maradtak lezáratlanul, nevezetesen a formális büntető eljárásjog, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés felderítésére és büntetőeljárás alá vonására vonatkozó jogi keret javítása tekintetében.

⁷ A kormány az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi reformjával kapcsolatban tanácsadó testületet hozott létre, amely központi szerepet játszott a jogalkotási javaslatok véglegesítésében.

⁸ A büntető törvénykönyv egy korábbi kormány által 2014-ben készített reformtervezete nem hozott eredményt, mivel nem felelt meg az elvárásoknak, és a Nemzetgyűlés röviddel a reformtervezet felterjesztését követően feloszlott.

Az igazságszolgáltatási reform folytatása

A harmadik értékelési kritérium az igazságszolgáltatási reformra összpontosít *a szakmaiság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság* javítása érdekében. A tíz év távlatára egyértelműen megmutatta az előrelépés nehézségét abban az esetben, ha a bírók vagy az ügyészek nem keresik a konszenzus lehetőségét. Az évek során számos területen jelentős előrelépés történt, ideértve a bírók képzését, a bírósági ügyek bíróságok közötti véletlenszerű elosztását, valamint az igazságügyi szervek és az egyes bírók munkaterhének elemzését. Lépések történtek olyan területeken is, mint az e-igazságszolgáltatás. A bíróknak, valamint a civil társadalomnak a reform melletti kiállásra való hajlandósága kulcsszerepet játszott a fejlődés előmozdításában. A döntéshozatal azonban nehéznek bizonyult olyan érzékeny területeken, mint például a bíróságoknak és az ügyészségeknek az igazságszolgáltatási térkép átfogó reformja keretében történő átszervezése. Bár az észszerű vezetői döntések – mint például a pozíciók évről évre történő átcsoportosítása – révén valamelyest enyhítették az ilyen hiányosságokat, a Legfelsőbb Bírói Tanács nem volt képes vagy hajlandó továbbvinni a reformokat ezeken a területeken. Ez hozzájárult a kiegyensúlyozatlan munkaterheléshez, amely elsősorban az ország nagyobb bíróságait sújtotta, negatív hatást gyakorolva a bolgár igazságszolgáltatás összteljesítményére. Ugyanakkor kevés előrelépés történt a Legfelsőbb Bírói Tanács fegyelmi eljárásainak tisztességesége és átláthatósága tekintetében.

Az ügyészség reformja egy másik olyan terület, amely rendkívül érzékeny és összetett Bulgáriában. A bolgár ügyészség a bírói kar részét képezi, és független a végrehajtó hatalomtól. Ugyanakkor központi szerepet játszik nemcsak a büntetőeljárásokban, hanem az közigazgatás általánosabb nyomon követésében is. Az ügyészség feladatai és a végrehajtó hatalom közötti különbségtétel hiánya súlyosbítja a jogtalan befolyásolás gyanúját és az ügyészség átfogó elszámoltathatóságának hiányával kapcsolatos bírálatokat. A kritikusok szerint túlzottan nagy hatalommal felruházott ügyészségről folytatott heves vitán kívül az ügyészség az arról szóló vitának is a célkeresztjében áll, hogy Bulgáriában továbbra sem sikerült meggyőző eredményeket felmutatni a magas szinten elkövetett korrupcióval vagy a súlyos szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben hozott ítéletek tekintetében. Az ügyészség hatékonyságának javítása érdekében az elmúlt tíz év során többször is átszervezték az ügyészséget, valamint e célból jogalkotási és egyéb intézkedéseket hoztak. Ezen erőfeszítések ellenére azonban az eredmények azt mutatják, hogy továbbra is komoly kihívásokkal kell szembenézni.⁹ Ennek fényében döntött Bulgária 2016-ban úgy, hogy a Strukturálisreform-támogató Szolgálat és számos más tagállam szakértőinek segítségét kéri egy olyan projekthez, amelynek keretében független elemzést készül a bolgár ügyészségről. Ez kiegészíti az elmúlt évek során elvégzett korábbi elemzést. Bulgáriának le kell vonnia a tanulságokat ezekből az elemzésekből, és ki kell jelölnie a további lépéseket ebben a fontos kérdésben. Összességében elmondható, hogy bár Bulgária ismét némi előrelépést ért el a harmadik értékelési kritériummal kapcsolatban, továbbra is fontos kihívásokkal kell szembenéznie.

2.2. Korrupció

A negyedik és az ötödik értékelési kritérium a *korrupció elleni küzdelemhez* kapcsolódik, mind a magas szinten elkövetett korrupció, mind az általánosabban értelmezett – különösen a helyi szinten és a határok mentén elkövetett – korrupció tekintetében. Az elmúlt tíz év áttekintése mindkét területen megmutatja, hogy milyen kihívásokkal kellett szembenéznie Bulgáriának, miközben erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy lassan kialakítsa a szükséges jogszabályokat és intézményeket, amelyek révén orvosolható a bolgár

⁹ A kihívások nem korlátozódnak az ügyészség belső működésére, hanem kiterjednek a büntetőeljárás különböző lépéseiben érintett valamennyi intézményre.

közvélemény részéről tapasztalható nyilvánvaló bizalomhiány. Bulgáriában eddig igen korlátozott számú esetben történt olyan, hogy jogerős bírósági ítélet született egy konkrét, magas szinten elkövetett korrupciós ügyben, pedig ez jelezné legjobban, hogy a korrupció elleni küzdelem valódi prioritás. Bulgária továbbra is azon uniós tagállamok közé tartozik, amelyekben a legmagasabb a korrupció érzékelt szintje¹⁰, és a korrupció továbbra is jelentős problémát jelent a polgárok¹¹ és a vállalkozások¹² számára. A magas szintű botrányokat – például az összeférhetlenségi bizottság¹³ körüli, 2013-ban kitört botrányt – követően nem kerül sor egyértelmű és határozott nyomon követésre. A problémák az évek során alapos elemzés tárgyát képezték. A lehetséges magyarázatok között a következőket találjuk: elavult rendelkezések a büntető törvénykönyvben, kapacitáshiány a kulcsfontosságú intézményeknél, szervezetlen vagy töredezett struktúrák, valamint nehézkes eljárások. E problémák mindegyikének orvoslása időt, elkötelezettséget és eltökéltséget igényel. A csatlakozást követő első években Bulgária számos jogalkotási és intézményi intézkedést hajtott végre a korrupció kezelése érdekében. Jóllehet a korai eredmények bizonyos tekintetben ígéretesnek tűntek, ezek az erőfeszítések azonban nem hozták meg a szükséges előrelépést a korrupció elleni küzdelem terén. A kormány 2015-ben és 2016-ban további erőfeszítést tett annak érdekében, hogy olyan egységes korrupcióellenes ügynökséget hozzon létre, amely hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási vizsgálatok lefolytatására, valamint a magas rangú tisztviselők összeférhetlenségének és személyes vagyontárgyainak ellenőrzésére. Az említett ügynökség létrehozását célzó korrupcióellenes törvényről azonban nem született megállapodás a parlamentben, ami azt mutatja, hogy általában véve hiányzik a politikai konszenzus az erőfeszítések mögül.

A korrupció elleni küzdelem általános intézményi felépítése Bulgáriában továbbra is széttagozott, és ezért jórészt nem hatékony. Ennek következtében továbbra is kihívást jelentenek a közigazgatás alacsonyabb szintjein általánosan jelen levő korrupcióval összefüggő problémák.¹⁴ A kormány 2015. évi korrupcióellenes stratégiája értékes elemzést nyújtott a problémákról. E stratégia végrehajtása azonban még mindig gyerekcipőben jár.¹⁵ Összességében a negyedik és az ötödik értékelési kritérium tekintetében Bulgária fejlődése korlátozottnak mondható. Az intézményi és jogi keret, valamint az eredmények felmutatása tekintetében még jelentős kihívásokkal kell szembenéznie.

¹⁰ A Transparency International 2015. évi, korrupcióval kapcsolatos nemzetközi indexe a 168 országból Bulgáriát a 69. helyre sorolta, amely így az uniós tagállamok közül a legrosszabb pontszámot érte el (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ 445. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: A Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, amelyet 2017. január 25-én tettek közzé.

¹² A világgazdasági fórum globális versenyképességi jelentésében (2016–2017) a korrupciót nevezik meg az egyik legproblémásabb tényezőként, ha valaki üzleti tevékenységet kíván folytatni Bulgáriában. Globális versenyképességi jelentés, 2016–2017, 130. o.

¹³ Elnökét 2013-ban hatalommal való visszaéléssel vádolták, és később felfüggesztett börtönbüntetést róttak ki rá. E testület elnöki tisztsége azonban továbbra is betöltetlen.

¹⁴ A tapasztalatok alapján végzett felmérések, a korrupció megítélése, valamint a nemzetközi tanulmányok következetesen felhívják a figyelmet Bulgária egyik legnagyobb kihívására, nevezetesen arra, hogy a korrupció visszaveti a gazdaság fejlődését és aláássa a közintézmények megfelelő működésébe vetett bizalmat.

¹⁵ E tekintetben jelentős kivételt jelentenek a Belügyminisztériumban az elmúlt két évben hozott konkrét intézkedések, amelyek célja a minisztériumon – többek között a határőrségen – belüli korrupció megszüntetése. A vámhatóságok is komoly erőfeszítéseket tettek. Összességében Bulgária az elmúlt években számos – többek között helyi szintű – fejlesztést hajtott végre közbeszerzési rendszerén, ami jelentős korrupciós kockázattal járó ágazatnak minősül.

2.3. Szervezett bűnözés

Az utolsó értékelési kritérium a *szervezett bűnözés* elleni küzdelemre összpontosít. Ezen értékelési kritérium bevezetését részben az indokolta, hogy a rendszerváltás utáni Bulgáriára jellemző volt a nagy és erős szervezett bűnözői csoportok jelenléte, és ezzel összefüggésben a súlyos erőszakcselekmények. A bolgár hatóságok a csatlakozás óta eltelt években eredményeket könyvelhetnek el, mivel a szervezett bűnözés egyre inkább széttagolódik, és a probléma ezáltal jobban hasonlít a néhány más tagállamban fennálló helyzethez. Ezen értékelési kritérium teljesüléséhez ugyanakkor az is szükséges, hogy Bulgária bizonyítsa bűnüldöző hatóságainak azon képességét, hogy hatékonyan fel tudnak lépni a szervezett bűnözés ellen, és e téren is képesek eredményeket felmutatni. Bulgária jelentős intézményi változtatásokat vezetett be az évek során, különösen azáltal, hogy 2012-ben létrehozta a szervezett bűnözéssel foglalkozó szakosított bíróságot és ügyészséget, valamint egy független vagyoneklobzási bizottságot, amelynek feladata a törvénytelenül szerzett vagyoni eszközök ítélettől független elkobzása. Különösen az említett bizottság által elért eredmények mutatják, hogy milyen szilárd gyökeret vert a reformok e szempontja. Mindazonáltal Bulgária lassan halad a súlyos szervezett bűnözési ügyekben hozott jogerős ítéletek terén. Az elmúlt években a szervezett bűnözéssel foglalkozó kulcsfontosságú vizsgálati hatóságok átszervezésére vonatkozó politikai döntések a fejlődés útjába álltak, és káros hatást gyakoroltak az eredményekre. A helyzet mára már stabilizálódott, bár a közelmúltban egy további változtatásról is megállapodás született. A szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó igazgatóság (GDBOB) hatásköreit kiterjesztették a korrupcióval, a számítástechnikai bűnözéssel és a migráncsempészéssel kapcsolatos ügyekre, valamint lehetővé teszik, hogy a bűnügyi vizsgálatok korábbi szakaszától kezdve részt vegyenek az ilyen vizsgálatokban. Következésképpen a jelenlegi intézményi keretnek még időre van szüksége ahhoz, hogy fenntartható eredményt mutasson fel. Ezenfelül – a fent említetteknek megfelelően – a formális jogi keretek továbbra is akadályozzák a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyek tényleges büntetőeljárás alá vonását. Bulgária összességében jelentős előrehaladást ért el a hatodik értékelési kritériummal kapcsolatban, bár továbbra is állnak még előtte kihívások.

3. A LEGFONTOSABB FENNMARADÓ LÉPÉSEK

Összességében a tíz év távlatát az mutatja, hogy az egymást követő kormányok és az igazságszolgáltatási intézmények jelentős erőfeszítéseket tettek. Fontos jogalkotási és intézményi fejleményekre került sor, különösen az igazságszolgáltatási oldalon. Mindezt azonban az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus elindításakor vártnál lassabban sikerült valós eredményekre váltani, mivel egyes esetekben nem követték az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus azon, intézmények számára megfogalmazott ajánlásait, amelyek a közös hiányosságok feltárása és a közös megoldások alkalmazása érdekében végzett együttműködésre vonatkoztak. Folytatni kell a reformokat és meg kell erősíteni a belső struktúrákat annak biztosítása érdekében, hogy kielégítő mértékben és visszafordíthatatlanul megvalósuljanak az értékelési kritériumok. E szakasz célja tehát az, hogy meghatározza az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében megfogalmazott célok elérésének biztosításához szükséges lépéseket.

3.1. Igazságügyi reform

Az igazságszolgáltatás függetlensége és elszámoltathatósága

Amint azt a közelmúltban készült jelentések is elismerték, a kormány által 2014-ben elfogadott és a Nemzetgyűlés által 2015 elején jóváhagyott igazságügyi reformstratégia

átfogó tervet biztosított a bolgár igazságszolgáltatás reformjához. Azóta a kormány számos területen megkezdte a munkát. Mindenekelőtt a 2015 decemberében elfogadott – és a 2016-os jogszabály-módosítások révén az igazságügyi rendszerekről szóló törvényt és a belső eljárásokat is érintő – alkotmánymódosítás jelentett számottevő előrelépést a Legfelsőbb Bírói Tanács eredményesebb működése és az első kritérium teljesítése felé. Bár az első értékelési kritérium szövege az alkotmánymódosításokra összpontosít, az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével és elszámoltathatóságával kapcsolatos teljes körű biztosíték csak e változások gyakorlati megvalósításának fényében értékelhető.

A Legfelsőbb Bírói Tanács a bolgár igazságszolgáltatást irányító kulcsfontosságú intézmény. Az igazságügyi reform terén elérhető konkrét eredmények számottevő mértékben függenek a Legfelsőbb Bírói Tanács megfelelő működésétől, mind a szakmaiság, mind az átláthatóság tekintetében. Tevékenysége alapvetően meghatározza, hogy az igazságszolgáltatási rendszer képes-e tiszteletet kivívni magának és meggyőzni a szélesebb közvéleményt arról, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége védelmet élvez. Ehhez az kell, hogy valamennyi állami szereplő szélesebb körű elkötelezettséget tanúsítson az igazságszolgáltatás függetlensége és az intézmények közötti lojális együttműködés iránt. Alapvető fontosságú a szóban forgó intézményen belül folytatott nem politikai és szakmai munka, amely az igazságügyi reform prioritásaira összpontosít. Az elmúlt években a Legfelsőbb Bírói Tanácsot jellemző véleménykülönbségek és viták sorozata táptalajul szolgált a külső befolyás gyanújának megerősítéséhez és kihatott az igazságszolgáltatásba vetett közbizalomra.¹⁶ 2017 egyik legjelentősebb próbatétele ezért az új Legfelsőbb Bírói Tanács megválasztása lesz, mind a bírói karon belül, mind pedig a parlament által kinevezett tagok tekintetében. Fontos, hogy ezeket a választásokat – a közvélemény számára is – nyílt és átlátható eljárás keretében, az érintett jelöltek érdemeiről folytatott komoly vitát követően hajtsák végre. Ezt követően az újonnan megválasztott testületnek a kulcsfontosságú területeken pártatlan és szakszerű döntéshozatalról kell bizonytságot tennie.

- **Ajánlás:** Biztosítani kell, hogy a jövőbeli Legfelsőbb Bírói Tanács megválasztása átlátható eljárás keretében történjen, amely a parlamenti kvóta tagjainak megválasztása előtt magába foglalja a Nemzetgyűlésben folytatott nyilvános meghallgatásukat, valamint lehetővé kell tenni, hogy a civil társadalom észrevételeket tehessen a jelöltekkel kapcsolatban.

A Legfelsőbb Bírói Tanács egyik legfontosabb feladata a bíróságok és ügyészségek vezetőinek kinevezése, valamint a bolgár igazságszolgáltatás három legmagasabb szintű hivatalának, a két Legfelsőbb Bíróság elnökének és a főügyésznek a kinevezése. E kinevezések érdemeken alapuló és átlátható eljárás keretében történő lebonyolítása kulcsfontosságú próbája a Tanács azon képességének, hogy olyan szakmai és független intézményként működjön, amely képes kivívni a bírói kar és a szélesebb értelemben vett társadalom bizalmát is. 2017-ben egy különösen fontos választásra kerül sor, amely a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökét érinti.

- **Ajánlás:** Igazolni kell, hogy a magas szintű bírósági pozíciókra vonatkozó kinevezések – többek között a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság új elnökének közelgő kinevezése – átlátható módon történjen és érdemeken alapulnak.

Rendszeres ellenőrzései és jelentései révén a Legfelsőbb Bírói Tanács Felügyelete hozzájárult a bolgár igazságszolgáltatás elszámoltathatóságához és hatékonyságához is. A benne rejlő

¹⁶ Bulgária stabilan azon uniós tagállamok között van, amelyekben a legalacsonyabb szintűnek észlelik az igazságszolgáltatás függetlenségét. A 2016. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 35–36. o.

lehetőségeket azonban nem használták ki teljes mértékben. 2017 januárjától a Felügyelet hatáskörét kiterjesztették annak érdekében, hogy lehetővé tegye a bírók közötti összeférhetetlenséggel és a feddhetetlenséggel kapcsolatos egyéb kérdések kivizsgálását. A kormány további forrásokat biztosított a Felügyelet számára új feladatainak ellátásához. Habár végső soron a Legfelsőbb Bírói Tanács határoz a fegyelmi szankciókról, a bírók feddhetetlenségére vonatkozó új rendelkezések értelmében a Felügyelet fontosabb szerepet tölt be a szabálytalanságok nyomon követésének alapvető feladatában. A Felügyelet számára a lehető legjobb feltételeket kell megteremteni új feladatkörének ellátásához. E tekintetben a külső szakértelem hasznos eszközt jelenthet a szervezeti kapacitásának növelésére irányuló erőfeszítések támogatásához.

- **Ajánlás:** Javítani kell a Legfelsőbb Bírói Tanács Felügyeletének gyakorlati működését. A Legfelsőbb Bírói Tanácsnak nyomon kell követnie a Felügyelet eredményeit, és – különösen a feddhetetlenséggel összefüggő kérdések terén – meg kell fontolnia, hogy külső segítséget kér a Strukturálisreform-támogató Szolgálattól és/vagy az Európa Tanácstól.

A jogi keret

2016-ban az igazságügyi reform stratégiájának részeként a bolgár kormány két jelentős csomagot nyújtott be az igazságügyi rendszerekről szóló törvény módosításáról. E jogi aktusok előkészítését a civil társadalommal folytatott széles körű vita és konzultáció segítette. Az új jogi keret végrehajtása jelentős kihívást jelent majd az igazságügyi szervek számára, és nagymértékben támaszkodik majd az igazságügyi reform terén elért általános előrelépésre (harmadik értékelési kritérium). Az igazságügyi reformstratégiával összhangban Bulgáriának továbbra is meg kell vizsgálnia a jogi kerettel kapcsolatban felmerült problémákat, valamint azt, hogy az igazságügyi rendszerekről szóló törvény további módosításaival orvosolhatóak-e az említett problémák.

Az Igazságügyi Minisztérium az igazságügyi hatóságok és az ügyészség támogatásával fontos csomagot készített a büntetőeljárás törvény módosításáról. Ez jelentős mértékben javítaná a súlyos bűncselekményekre adott válaszokat, nevezetesen a büntetőeljárások késedelemének kezelése és a korrupciós bűncselekmények büntetőeljárás alá vonásának megkönnyítése révén. A közelmúltban végzett elemzések rávilágítottak, hogy további módosításokra van szükség a büntető eljárás jog vonatkozásában. Ezért lesz fontos e folyamat továbbvitele.

A korábbi jelentések kiemelték annak fontosságát, hogy sort kell keríteni a büntető törvénykönyv teljes körű felülvizsgálatára, de ehhez a büntetőjogi politika jövőjéről folytatott átfogó közös gondolkodásra, széles körű vitára és gondos előkészítésre lenne szükség. Ez hosszabb távú projektnek tekintendő, figyelembe véve Bulgária igazgatási kapacitását is. Ebben a szakaszban az lenne a prioritás, hogy számos célzott módosítást végrehajtsanak olyan területeken, ahol a meglévő rendelkezések működési nehézségeket okoznak a korrupciós vagy a szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmények büntetőeljárás alá vonása terén.

- **Ajánlás:** El kell fogadni a büntetőeljárás törvény és a büntető törvénykönyv módosításait a magas szinten elkövetett korrupciós ügyek és a súlyos szervezett bűnözéssel összefüggő ügyek büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret javítása érdekében.

A bolgár büntetőeljárásokat érintő összetett kihívások kezelése érdekében az új bolgár hatóságoknak erőfeszítéseket kell tenniük és meg kell határozniuk a prioritásokat. A már megkezdett előkészítő munka és a technikai segítségnyújtási projektekből – többek között a

Bizottság Strukturálisreform-támogató Szolgálata (SRSS) által koordinált, nemrégiben véglegesített projektből – származó hozzájárulás azonban jó kiindulópontot jelent. E különböző tanulmányokban foglalt ajánlások végrehajtásának lehetővé kellene tennie Bulgária számára, hogy hatékony megoldást találjon mind a második értékelési kritérium, mind pedig a többi értékelési kritérium keretében megfogalmazott számos kérdésre, mindenekelőtt a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez kapcsolódó kérdésekre.

Az igazságszolgáltatási reform folytatása

Az igazságügyi reformra vonatkozó stratégia szélesebb körű végrehajtása a bolgár hatóságok folyamatos erőfeszítését és elkötelezettségét teszi szükségessé. Számos projekt már befejeződött, más projektek még folyamatban, illetve az előkészítési szakaszban vannak. A bírósági ügyek véletlenszerű elosztására vonatkozó új, eddig látszólag zökkenőmentesen működő informatikai rendszer olyan ígéretes lépésnek bizonyul, amely azt mutatja, hogy kezelhetők a régóta fennálló problémák. Az igazságügyi rendszerekről szóló módosított törvénynek elő kell segítenie az elektronikus igazságüggyel kapcsolatos megoldások felé való gyors előrelépést annak érdekében, hogy az egész országban javuljon az igazságszolgáltatás átláthatósága és hozzáférhetősége. Jelentős mennyiségű munka elvégzésére került sor a bíróságok és az ügyészségek munkaterhelésének értékelésére vonatkozó munkateher-szabványok kidolgozása érdekében. Ez a munka most folytatható annak érdekében, hogy majd e szabványok alapján lehessen irányítási döntéseket hozni olyan területeken, mint az értékelések, az előléptetések, a fegyelmi eljárások és a munkaerő-elosztás.

- **Ajánlás:** Nyilvános konzultáció céljából közzé kell tenni egy jelentést, amely részletezi a nemzeti igazságügyi reformstratégia végrehajtásának eredményeit és meghatározza a még meghozandó intézkedéseket. A stratégia végrehajtásának fennmaradó időtartamára ki kell dolgozni egy mechanizmust az eredményekről szóló folyamatos nyilvános jelentéstételre vonatkozóan.

A legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács és az ügyészség megkezdte az igazságügyi térkép szélesebb körű reformjának előkészítését. Ez szükségszerűen hosszú távú folyamat, mivel időre lesz szükség a koordinációhoz, valamint ahhoz, hogy konszenzus alakuljon ki a társadalom egészével. Rövid távon gyakorlati lépéseket lehet tenni annak érdekében, hogy orvosolható legyen a munkaterhelés bírósági szervek közötti egyenlőtlen eloszlása, és javuljanak a munkakörülmények a legnagyobb és a legforgalmasabb bíróságok némelyikén. Amíg erre nem kerül sor, nehéz megállapítani, hogy miképp vizsgálhatók objektíven a motivációs hiányosságokkal összefüggő problémák. A Legfelsőbb Bírói Tanács az elmúlt években már tett lépéseket ebbe az irányba, de az új munkateher-szabványok alapján objektívabb értékelés végezhető a források bíróságok közötti átcsoportosításának szükségességéről.

- **Ajánlás:** Foglalkozni kell a leginkább túlterhelt bíróságok munkaterhelésével az új munkateher-szabványok alkalmazásával végzett értékelés alapján, valamint az elektronikus igazságszolgáltatás fejlesztésével párhuzamosan megállapodásra kell jutni az igazságszolgáltatási térkép reformjára vonatkozó ütemtervről.

Az ügyészség függetlenségének és elszámoltathatóságának strukturális korlátaira az igazságügyi reformstratégia is felhívta a figyelmet. Az igazságügyi rendszerekről szóló törvény legutóbbi módosításai tartalmazznak néhány olyan elemet, amelyek e helyzet kezelésére irányulnak. Ezenkívül Bulgária kérte, hogy a Strukturálisreform-támogató Szolgálat nyújtson segítséget az ügyészség független elemzésének elkészítéséhez. Ennek

eredményeként Németország, Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság szakértői készítették el az ügyészség működéséről szóló jelentést, amely ajánlásokat is tartalmaz.

- **Ajánlás:** Ki kell dolgozni egy ütemtervet a Strukturálisreform-támogató Szolgálat jelentésében foglalt, az ügyészség reformját és más intézményekkel fenntartott kapcsolatát illető ajánlások végrehajtására vonatkozóan, ideértve a szélesebb körű nyilvánosság előtti, eredményeket összefoglaló jelentéstételi mechanizmust is.

2016 májusában a legfőbb ügyész tanulmányt készíttetett az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletek elemzése céljából. E tanulmány megállapította, hogy a bolgár hatóságok nem tettek eleget azon kötelezettségeiknek, amelyek a hatékony vizsgálat lefolytatására¹⁷ és a fennálló releváns jogsértések orvoslását célzó javaslattételre vonatkoztak. Az elemzés 2016 novemberében készült el, és számos értékes ajánlást tartalmaz.

- **Ajánlás:** Ki kell dolgozni a tanulmányban foglalt ajánlások végrehajtásának ütemtervét, mely magában foglalja a szélesebb körű nyilvánosság előtti, eredményeket összefoglaló jelentéstételi mechanizmust is.

A harmadik értékelési kritérium alá tartozó intézkedések megvalósításához jelentős erőfeszítésekre van szükség. A bolgár hatóságok ezen erőfeszítéseinek elősegítése érdekében meg kell fontolni a Strukturálisreform-támogató Szolgálat égisze alatt megvalósuló további technikai segítségnyújtási projektek kidolgozását a harmadik értékelési kritériumhoz tartozó területeken.

3.2. Korruptió

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében Bulgária tekintetében megállapított negyedik és ötödik értékelési kritérium a korruptió – többek között a magas szinten elkövetett korruptió, valamint általában a közintézményekben megjelenő korruptió – elleni hatékony intézkedések szükségességére vonatkozik. A kormány fontos lépést tett a korruptió elleni küzdelemmel foglalkozó, aktualizált nemzeti stratégia kidolgozásával, mindazonáltal továbbra is kihívást jelent e stratégia végrehajtása, a szükséges jogi keret elfogadása és a tervezett intézmények felállítása. Egy évvel a 2016. januári jelentést követően még kevés eredmény született e tekintetben.

Magas szinten elkövetett korruptió

A kormány korruptióellenes törvénytervezetét még nem fogadták el, következésképpen a javasolt új, egységes korruptióellenes hatóságot sem hozták létre. Ez a hatóság lenne felelős a magas rangú tisztviselők összeférhetetlenségi nyilatkozatainak és vagyonyilatkozatainak ellenőrzéséért, valamint az esetleges korruptió ügyekre és jogellenes meggazdagodásra vonatkozó adminisztratív vizsgálatok lefolytatásáért.

Az, hogy 2017-ben elfogadásra kerül-e egy hatékony és elszámoltatható új korruptióellenes intézmény létrehozásáról szóló törvény, világosan meg fogja mutatni, hogy mennyire elhivatott Bulgária a határozott fellépés mellett. A tervezett új intézmény néhány elemét azonban – mint például az illegális vagyon elkobzásával foglalkozó bizottság új struktúrába való beolvasztását – alaposan felül kell vizsgálni. Tekintettel az illegális vagyon elkobzásával foglalkozó bizottság által eddig elért eredményekre, fontos, hogy a szervezeti változtatások ne ássák alá a már megtett előrelépést. A korruptióellenes stratégia néhány kevésbé vitatott

¹⁷ A bünyügyi nyomozások hatékonyságának hiánya rendszerszintű probléma Bulgáriában [EJEE 070. \(2015\)](#)

elemét – nevezetesen a közigazgatási felügyelőségek megerősítését – is végre kell hajtani, és e tekintetben még be kell nyújtani a szükséges jogalkotási javaslatokat.

- **Ajánlás:** Új jogi keret elfogadása a korrupció elleni küzdelemről a korrupcióellenes stratégiában meghatározott szándékokkal összhangban, és végrehajtásának biztosítása. Hatékony korrupcióellenes hatóság létrehozása.
- **Ajánlás:** A közigazgatási törvény reformjának elfogadása és végrehajtása a közigazgatás belső felügyeleteinek megszilárdítása érdekében.

Bulgária előrelépést tett a vizsgált és bíróságra utalt ügyek jelentése terén. Tekintettel arra, hogy a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben ritkán születik elmarasztaló ítélet, a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem terén elért eredmények értékelése azonban végső soron a jogerős bírósági határozatok megszületésének és végrehajtásának függvénye. A korrupció elleni erőfeszítések sikerének legfőbb bizonyítéka az lesz, ha sikerül a nyilvánosságot is meggyőzni arról, hogy a jogsértések felderíthetők és az elkövetők ténylegesen bíróság elé kerülnek. A végeredmények tekintetében Bulgáriának erről még bizonyosságot kell tennie. 2016-ban különböző formában végeztek hasznos elemző munkát, többek között múltbeli korrupciós ügyek ügyészség általi elemzése révén, amely további konkrét intézkedések alapjául szolgálhat.

- **Ajánlás:** A múltbeli ügyek elemzésére építve egy olyan, valamennyi érintett intézmény közös munkájával felvázolt ütemterv – és ennek részeként a szélesebb körű nyilvánosság előtti, eredményeket összefoglaló jelentéstételi mechanizmust – kidolgozása, amelynek célja a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekkel kapcsolatos vizsgálatok és büntetőeljárás alá vonás terén tapasztalt hiányosságok kezelése, ideértve a szélesebb körű nyilvánosság előtti, eredményeket összefoglaló jelentéstételi mechanizmust is.
- **Ajánlás:** A magas szinten elkövetett bűnügyek terén elért előrelépésről szóló, nyilvános jelentéstételre vonatkozó mechanizmus kidolgozása. Az általános ügyészség – az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartása mellett – tegyen jelentést a nyomozásokról és vádemelésekről. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék és az Igazságügyi Minisztérium tegyen jelentést az ítéletekről, valamint a büntetések végrehajtásáról.

A negyedik értékelési kritérium teljesítése érdekében a bolgár hatóságok részéről újszerű megközelítésre lesz szükség, főképp azért, hogy eredményeket tudjanak felmutatni a magas szintű ügyekben. A már megkezdett előkészítő munka jó alapot teremthet, bár a meglévő intézmények megváltoztatására irányuló néhány javaslat esetében hasznos lenne további elemzést és alapos értékelést végezni a teljesítményre gyakorolt esetleges káros hatás elkerülése érdekében.

Helyi szintű és a határokon jelentkező korrupció

Szélesebb körű erőfeszítésekre van szükség az alacsonyabb szintű korrupció kezelése érdekében, mindenekelőtt a megelőzés előmozdítása tekintetében. Ezen erőfeszítéseket a közigazgatás átláthatóságának és szakmaiságának növelésére irányuló szélesebb körű erőfeszítésekkel együtt kell bevezetni. A közbeszerzéseket széles körben a korrupció különleges kockázati területként ismerik el. Bulgária haladást ért el a közbeszerzési stratégia végrehajtása terén (annak 2014. évi elfogadása óta), többek között a kockázatalapú, mélyreható előzetes ellenőrzések bevezetése révén. Bulgáriának eredményeket kell felmutatnia ezen ellenőrzések eredményeinek hatékony nyomon követését illetően, és hatékony szankciókat kell bevezetnie a szabálytalanságokra vonatkozóan.

- **Ajánlás:** El kell végezni a közbeszerzési eljárások *előzetes* ellenőrzésének és nyomon követésének külső felülvizsgálatát, beleértve az *utólagos* ellenőrzéseket is, valamint a megállapított összeférhetlenség vagy korrupció eseteit és a feltárt hiányosságok kezelését célzó intézkedéseket.

A Belügyminisztérium a minisztérium szélesebb körű reformja keretében számos konkrét korrupcióellenes megelőző intézkedést vezetett be (nevezetesen a közlekedésrendészet és a határőrség bevonásával). Ezen intézkedéseket folytatni kell és folyamatosan nyomon kell követni. Ezenkívül fokozni kell ezen erőfeszítések más minisztériumokra való kiterjesztését is.

- **Ajánlás:** Kockázatalapú intézkedések bevezetése a közigazgatáson belül a magas kockázatú ágazatokban az alacsony szinten elkövetett korrupció kezelése érdekében, a Belügyminisztériumban végrehajtott intézkedésekből merítve. A Belügyminisztériumban tett erőfeszítések folytatása.
- **Ajánlás:** Olyan mechanizmus kidolgozása a nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtásáról szóló, nyilvánosság előtti jelentéstételre vonatkozóan, amely lefedi a stratégia végrehajtásának fennmaradó időtartamát.

3.3. Szervezett bűnözés

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatodik kritériuma a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozik. Az elmúlt tíz év fejleményeinek elemzése rámutat a szervezett bűnözés alakulására, amely szétagotabb, sokoldalúbb és szerteágazóbb lett; túlnyomórészt jogi tevékenységi területek felé orientálódik, és kevésbé jellemzi a nyílt erőszak alkalmazása. Számos bolgár tárgyalópartner úgy véli, hogy a hatodik értékelési kritérium – tekintve, hogy azt tíz évvel ezelőtt dolgozták ki – kevésbé releváns, mivel a bűnözés helyzete a más tagállamok esetében tapasztalhatóhoz hasonlóvá válik. Bulgáriának azonban továbbra is bizonyítania kell, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelmet illetően működőképes rendszerrel rendelkezik és eredményeket kell felmutatnia, amelyek megerősítik, hogy a súlyos szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben jogerős bírósági határozatok születnek, és azokat érvényesítik.

Úgy tűnik, hogy az elmúlt években végrehajtott számos átszervezést követően a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó igazgatóság működési stabilitása és kapacitása nagyrészt helyreállt. A büntető eljárásjogi törvénykönyvvel összefüggő fent említett strukturális problémák, amelyek megnehezítik a nyomozást, továbbra is aggodalomra adnak okot. Emellett továbbra is kihívásokkal kell megbirkózni a működési kapacitás, a képzés és az eszközök terén, és ezeket a területeket a továbbiakban meg kell erősíteni.

A szervezett bűnözéssel foglalkozó szakosított bíróság és ügyészség megkezdte eredményes működését. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék szakosodott bíróságainak teljesítményére vonatkozó értékelés rávilágított néhány kritikus kérdésre, amelyeket tovább kell vizsgálni a fenti második és harmadik kritériummal összefüggésben figyelembe vett tágabb kérdések fényében. Javaslat született a szakosodott bíróság hatáskörének magas szintű korrupciós ügyekre való kiterjesztésére. A joghatóság megváltozását gondosan elő kell készíteni, és ehhez megfelelő elemzést kell végezni az erőforrás-szükségletekről és a változások lehetséges jogi következményeiről. Egyértelműen ki kell zárni azt, hogy ennek bármilyen nem várt negatív hatása legyen a szervezett bűnözés terén.

Általánosságban fontos, hogy a szervezett bűnözéssel foglalkozó illetékes intézmények és ügynökségek megkapják a szükséges stabilitást az ügyekkel kapcsolatos munkához és azok bíróságon való lezárásához. Bulgária már felmutatta az első eredményeket a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben. Ezt a pozitív tendenciát folytatni kell és tovább kell erősíteni.

- **Ajánlás:** Mechanizmus kidolgozása a nyilvánosan hozzáférhető magas szintű ügyek terén elért haladásról szóló, nyilvános jelentéstétel céljából. Az általános ügyészség – az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartása mellett – tegyen jelentést a nyomozásokról és vádemelésekről. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék és az Igazságügyi Minisztérium tegyen jelentést az ítéletekről, valamint a büntetések végrehajtásáról.

A vagyoneklobzással kapcsolatban a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról szóló törvény módosításait napirendre tűzték számos probléma megoldása érdekében (például a jogtalan vagyonszerzésre vonatkozó értékhatár csökkentése). Ezeket azonban a Nemzetgyűlés még nem fogadta el. Az illegális vagyon elkobzásával foglalkozó bizottság azonban továbbra is komoly eredményeket hoz. Továbbra sem egyértelmű azonban, hogy e bizottság megőrizheti-e a jövőben független struktúráját, tekintve, hogy a jövőbeni, egységes korrupcióellenes hatósággal való összefonódására vonatkozó javaslatok függőben vannak.

- **Ajánlás:** El kell fogadni a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról szóló törvény szükséges módosításait, és biztosítani kell azt, hogy az illegális vagyon elkobzásával foglalkozó bizottság továbbra is függetlenül és hatékonyan működjön.

4. KÖVETKEZTETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2015. és 2016. évi bizottsági jelentések elismerték a bolgár hatóságok által annak érdekében tett fontos lépéseket, hogy a reformfolyamat újra a megfelelő mederben haladjon. 2016 folyamán Bulgária további jelentős haladást ért el az igazságügyi reformstratégia végrehajtása terén, miközben a nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtása még mindig gyerekcipőben jár. Általánosságban elmondható, hogy az elmúlt tíz év során a vártnál lassúbb volt az általános fejlődés, és számos jelentős kihívásra továbbra is megoldást kell találni. Az új kormánynak a visszafordíthatatlan eredmények biztosítása érdekében elő kell mozdítania a reformokat. Ezért e jelentésből nem vonható le az a következtetés, miszerint az értékelési kritériumok ebben a szakaszban kielégítő módon teljesülnek. Ez a jelentés mindazonáltal tartalmaz bizonyos számú kulcsfontosságú ajánlást, amely az egyes értékelési kritériumok ideiglenes lezárásához, majd az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus folyamatának lezárásához vezet.

A Bizottság úgy véli, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzései az e jelentésben meghatározott ajánlások megvalósítása révén teljesülhetnek. A folyamat gyorsasága attól függ majd, hogy Bulgária milyen gyorsan lesz képes visszafordíthatatlan módon teljesíteni azokat. A Bizottság ezért felkéri Bulgáriát, hogy tegyen lépéseket az e jelentésben foglalt ajánlások teljesítése érdekében. A Bizottság 2017 utolsó negyedében értékelni fogja az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljai felé tett előrehaladást.