



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 07 18
COM(2012) 411 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
dėl Bulgarijos pažangos, pasiektos taikant bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą

{SWD(2012) 232 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Bulgarijos pažangos, pasiektos taikant bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą

I. Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas. Parama Bulgarijai teismų reformos, kovos su korupcija ir kovos su organizuotu nusikalstamumu srityse

Iki Bulgarijos įstojimo į ES 2007 m. buvo sutarta, kad reikia toliau dirbti pagrindinėse srityse siekiant pašalinti trūkumus teismų reformos, kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu srityse. Tam buvo sukurti paramos Bulgarijai ir pažangos stebėjimo tose srityse pagrindai – bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas (BTM)¹. Nustatyti šeši orientaciniai tikslai: teismų sistemos nepriklausomumas ir atskaitomybė, skaidrumas ir veiksmingumas; traukimas atsakomybėn už aukšto rango pareigūnų korupciją ir korupciją viešajame sektoriuje; kova su organizuotu nusikalstamumu. Sprendime nustatyta Komisijos pareiga reguliariai teikti ataskaitas ir numatyta, kad mechanizmas bus taikomas tol, kol bus pasiekti BTM tikslai ir patenkinamai įvykdyti visi šeši orientaciniai tikslai².

Po penkerių metų šioje ataskaitoje įvertinama, ar BTM tikslai buvo įvykdyti. Šis vertinimas pateikiamas atlikus analizę, kuri išdėstyta prie šios ataskaitos pridėtoje techninėje ataskaitoje ir kurioje apibendrinama, kas pasiekta ir ko dar reikia siekti. Ataskaitoje nagrinėjamas pastarųjų penkerių metų darbas, priimti teisės aktai bei priemonės ir pasiekti rezultatai. Per šį periodą buvo laikotarpių, kai pažanga tai paspartėdavo, tai sulėtėdavo. Vienu periodu buvo aktyviai bendradarbiauta, kitu – BTM piktintasi ir jam priešintasi. Apskritai, Komisija yra įsitikinusi, kad BTM labai prisidėjo prie reformos Bulgarijoje. Šioje ataskaitoje visų pirma aptariamas reformos tvarumas ir negrįžtamumas, taip pat tai, ar pakanka politinės valios išlaikyti reformos kryptį.

Dabartinei Europos Sąjungai būdinga didelė tarpusavio priklausomybė. Teisinės valstybės principas yra viena svarbiausių ES pamatinių vertybių, su kuria siejamas stiprus bendras suinteresuotumas, atitinkantis Bulgarijos visuomenės interesą šiais klausimais³. Iš „Eurobarometro“ apklausos matyti, kad 96 proc. bulgarų korupciją ir organizuotą nusikalstamumą laiko reikšminga šalies problema, o 92 proc. kaip tokią problemą įvardijo teismų sistemos trūkumus. Remiantis tos pačios apklausos rezultatais, 76 proc. bulgarų mano, kad ES turėtų dalyvauti sprendžiant šias problemas⁴.

Taikant BTM nereikalaujama, kad Bulgarija pasiektų aukštesnius standartus nei kitose valstybėse narėse. Jo tikslas, kuriam pritaria 78 proc. bulgarų,⁵ – padėti Bulgarijai pasiekti

¹ 2006 m. spalio 17 d. Ministrų Tarybos išvados (13339/06). 2006 m. gruodžio 13 d. Komisijos sprendimas, nustatantis bendradarbiavimo su Bulgarija ir jos pažangos siekiant orientacinių tikslų teismų reformos ir kovos su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu srityse patikrinimo mechanizmą (C(2006) 6570 galutinis).

² Jame taip pat numatyta apsaugos mechanizmo galimybė, tačiau ja nepasinaudota.

³ Birželio 28 ir 29 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose Susitarimo dėl ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo pagrindu nustatytas ES įsipareigojimas modernizuojant viešojo administravimo institucijas naikinti teismų sistemų trūkumus (2012 m. birželio 29 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, p. 8).

⁴ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa, kurią Komisija Bulgarijoje atliko 2012 m. gegužės mėn. (greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 351 „Bulgarijos ir Rumunijos bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas“, su kuria galima susipažinti http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 351.

panašius standartus, kokie taikomi kitose valstybėse narėse. Siekiant įvertinti, ką Bulgarija pasiekė nuo įstojimo, svarbu atsižvelgti į tokį veiksnį kaip padėtis kitose valstybėse narėse. Šioje ataskaitoje Komisija vadovaujasi turimais šaltiniais ir lyginamaisiais rodikliais, kai tokių esama⁶. Be to, norėdama palyginti Bulgarijos pažangą ir padėtį kitose valstybėse narėse, Komisija sudarė aukšto rango ekspertų grupę, į kurią pakvietė atitinkamose probleminėse srityse dirbančius specialistus⁷.

Nuo 2007 m. per struktūrinius fondus iš ES biudžeto buvo skirta apie 41 mln. EUR teismų reformai Bulgarijoje finansuoti. Iki 2012 m. vidurio sutarta dėl 25 mokymo, žmogiškųjų išteklių vystymo, gebėjimų stiprinimo ir techninės pagalbos projektų, kurių biudžetas sudaro 13,6 mln. EUR, vykdymo. Tuo pačiu kai kurios valstybės narės rėmė Bulgariją, vykdydamos dvišalius projektus visose teismų reformos srityse, įskaitant policijos reformą, kovą su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu⁸.

II. Pažangos 2007–2012 m. taikant BTM analizė

Iš bendro Komisijos atlikto pažangos nuo Bulgarijos įstojimo taikant BTM vertinimo matyti, kad daug pažengta pamatinio teisinio reglamentavimo srityje. Svarbiausiais momentais Bulgarijos vyriausybė parodė stiprią politinę valią siekti esminių ir ilgalaikių reformų. Dabar itin svarbu užpildyti kai kurias strategines spragas ir užtikrinti veiksmingą įgyvendinimą. Bulgarijos visuomenės pasiryžimas vykdyti reformas pagal BTM nebuvo pastovus: įgyvendinimas turi būti nuoseklesnis, kad būtų išvengta tarpusavyje prieštaraujančių veiksmų. Didesnis reformų nuoseklumas būtų geriausias tvarumo ir negrįžtamumo rodiklis.

Nuo 2007 m. Bulgarija įvykdė nemažai svarbių teisės ir Konstitucijos reformų. Nors reformos nebuvo iki galo užbaigtos, buvo sukurtos svarbios, o kai kuriais atvejais naujoviškos, struktūros, visų pirma siekiant paskatinti koncentruotis į kylančių problemų sprendimą. Savo funkcijas pradėjo vykdyti pagrindinės institucijos – Aukščiausioji teismų taryba ir jos inspekcija. Daug pastangų įdėta į kovos su organizuotu nusikalstamumu struktūras – įsteigtos specializuotos teismų ir policijos tarnybos – ir imtasi svarbiausių priemonių teisiniam turto konfiskavimo ir sėkmingo bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis narėmis reglamentavimui patobulinti.

Tačiau šio reglamentavimo potencialas dar ne visiškai išnaudotas. Aukščiausiajai teismų tarybai buvo suteikti platūs įgaliojimai organizuoti teismų sistemą ir jai vadovauti. Šie įgaliojimai dar nebuvo panaudoti veiksmingam teisininkų profesijos valdymui vadovaujantis nuopelnų ir tarnybinės etikos kriterijais arba teisingumo sistemos nuoseklumui ir nepriklausomumui, nuo kurių priklauso visuomenės pasitikėjimas, įtvirtinti.

Policijai vis dar trūksta aiškos politinės krypties, o tai stabdo pažangą. Dauguma institucijų ėmėsi sėkmingų priemonių, tačiau dėl riboto tokiose institucijose taikytų priemonių masto ir nepakankamo koordinavimo darytina prielaida, kad vis dar kyla klausimų dėl reformos krypties. Per penkerius BTM taikymo metus įvairios vyriausybės ir parlamentai tas problemas akcentavo skirtingai ir prisiėmė skirtingo lygio įsipareigojimus rezultatams pasiekti. 2010 m. buvo priimtas teismų reformos veiksmų planas. Ne visada besąlygiškai buvo paisoma tokių

⁶ Remiamasi Europos Tarybos, EBPO ir JT agentūrų informacija.

⁷ Šią grupę 2012 m. sudarė aukšto rango specialistai iš Prancūzijos, Vokietijos, Airijos, Lenkijos, Ispanijos, Slovėnijos ir Jungtinės Karalystės.

⁸ Techninė ataskaita, p. 36.

pamatinių principų kaip teismų nepriklausomumas. Tai, kad trūksta nuoseklumo, reiškia, kad reforma neįsibėgėjo tiek, kiek to reikia, kad taptų neatsiejama Bulgarijos vystymosi dalimi.

Tokią išvadą verčia dar labiau sustiprina aplinkybė, kad dauguma svarbių žingsnių veikusiai padaryta visų pirma dėl išorės spaudimo. Pačiam BTM šiame procese teko pagrindinis vaidmuo – tą pripažįsta ir Bulgarijos visuomenė⁹. Jis, esant spaudimui, padėjo laikytis reformų kelio ir skatino imtis pakeičių, o tam reikėjo ryžto kovoti su asmeniniais interesais. Tai, kad vis dar būtinas išorės spaudimas, kelia abejonių dėl pakeičių tvarumo ir negrįžtamumo.

Todėl politinė valia ir įgyvendinimas yra pagrindiniai elementai siekiant orientacinių BTM tikslų. Jie lemia reformos tvarumą ir negrįžtamumą. Aukščiausios teismų tarybos ir naujojo generalinio prokuroro paskyrimas ir veikla bus vienas iš reformos tvarumo rodiklių.

II.1 Teismų reforma 2007–2012 m.

1 orientacinis tikslas. Priimti Konstitucijos pataisas, kuriomis būtų pašalintas bet koks neaiškumas dėl teismų sistemos nepriklausomumo ir atskaitomybės.

2 orientacinis tikslas. Priimant naują teismų sistemos įstatymą ir naują civilinio proceso kodeksą užtikrinti skaidresnį ir veiksmingesnį teismo procesą. Parengti ataskaitą apie šių naujų įstatymų ir baudžiamojo bei administracinio proceso kodeksų poveikį visų pirma ikiteisminio tyrimo stadijai.

3 orientacinis tikslas. Tęsti teismų reformą siekiant pagerinti profesinę kvalifikaciją, atskaitomybę ir veiksmingumą. Įvertinti šios reformos poveikį ir kasmet skelbti rezultatus.

Stodama į ES Bulgarija įsipareigojo didinti teismų nepriklausomumą ir atskaitomybę, gerinti tarnybinę etiką ir užtikrinti veiksmingesnį, nuoseklesnį ir skaidresnį teismo procesą. Tokio plataus užmojo reformos tikslams pasiekti reikėjo keisti įstatymus, pertvarkyti teismų struktūrą bei sandarą ir patobulinti teismo procesą bei gerinti teismų veiklą. Be to, turėjo keistis ir teisėjų bei kitų teismų sistemos subjektų požiūris. Šiems tikslams pasiekti reikėjo sutelkti visų valstybės valdžių – parlamento, įstatymų vykdomosios ir teisminės valdžios – pastangas ir sulaukti pilietinės visuomenės pritarimo.

Nuo 2007 m. Bulgarija ėmėsi nemažai svarbių priemonių įsipareigojimams ES įgyvendinti. Po stojimo iš karto padaryti tokie reikšmingi žingsniai kaip priimtos Konstitucijos pataisos, naujas Teismų sistemos įstatymas, naujas Civilinio proceso kodeksas, naujas Administracinio proceso kodeksas ir Baudžiamojo proceso kodekso pataisos. Pirmaisiais metais po įstojimo buvo įsteigtos naujos teisminės institucijos. Buvo įsteigta nepriklausoma Teismų inspekcija, veiklą pradėjo Aukščiausioji teismų taryba, kuriai suteikti platūs teismų sistemos

⁹ Šias išvadas patvirtina visuomenės nuomonė. 71 proc. Bulgarijoje atliktos greitosios „Eurobarometro“ apklausos respondentų mano, kad ES veiksmai pasitelkiant BTM davė teigiamų rezultatų šalinant teismų sistemos trūkumus. 67 proc. mano, kad teigiamų poslinkių pasiekta kovojant su korupcija, o 65 proc. – su organizuotu nusikalstamumu. Tuo pačiu metu dauguma mano, kad padėtis tose srityse per pastaruosius penkerius nepasikeitė arba pablogėjo (greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 351).

organizavimo įgaliojimai¹⁰, apimantys teismų žmogiškųjų išteklių valdymą, įskaitant paskyrimą, paaukštinimą, vertinimą ir darbuotojų paskirstymą. Be to, Tarybai buvo suteikti drausmės užtikrinimo įgaliojimai, taigi ir pavesta garantuoti teisėjų atskaitomybę ir tarnybinę etiką, taip pat užtikrinti, kad teismų veikla atitiktų aukštus profesinius standartus¹¹. Tarybai suteikus tokias funkcijas, ji tapo pagrindiniu subjektu, įgyvendinančiu teismų reformą.

Įgyvendinant šį naują teisinį reglamentavimą ir institucinę pertvarką Bulgarijoje pasiekta teigiamų rezultatų. Pirmą kartą buvo atliekama nepriklausoma teismų ir prokuratūrų priežiūra, teikiamos rekomendacijos dėl teismų organizavimo ir teismų veiklos, be to, labiau nusistovėjo drausmės užtikrinimo tvarka. Bulgarijoje taip pat patobulinti visų trijų teisės šakų proceso kodeksai ir pradėta gerinti teismų veikla.

Vis dėlto nepaisant šių pastangų, teismų atskaitomybė ir veiksmingumas pastebimai nepagerėjo. Teismo procesai dažnai trunka pernelyg ilgai¹². Drausmės užtikrinimo tvarka nenuosekli ir daugelyje svarbių bylų nedavė rezultatų arba neturėjo pakankamai atgrasomo poveikio. Teisėjų vertinimas, paaukštinimas ir skyrimas dar nevyksta skaidriai ir nėra grindžiamas objektyviais kriterijais ir nuopelnais. Kol kas nesuformuota išsami žmogiškųjų išteklių politika, kuri padėtų užtikrinti reikiamo darbuotojų skaičiaus ir darbo krūvio pusiausvyrą. Teismų veiklos gerinimo priemonės neretai yra paviršutiniškos ir kol kas svarbiose bylose nedavė konkrečių rezultatų. Neišsklaidytos abejonės ir dėl teismų nepriklausomumo.

Kai kurias iš šių problemų lemia netinkamas teisės taikymas, tačiau kartu jos parodo žymius struktūrinius, procedūrinius ir organizacinius Aukščiausios teismų tarybos ir prokuratūros trūkumus. Šį rudenį įvyksiantys Tarybos rinkimai, naujojo generalinio prokuroro ir naujo Aukščiausiojo kasacinio teismo pirmininko rinkimai yra nepaprastai svarbūs Bulgarijai siekiant parodyti savo ryžtą toliau žengti teismų reformos keliu.

Yra galimybių naudoti struktūras, sukurtas teismų sistemos reformai įgyvendinti, spręsti visuomenės nepasitikėjimo teismais klausimą ir sukurti veiksmingu bei atskaitingu valdymu pagrįstą sistemą. Tai galėtų padėti suformuoti sistemą, kuria užtikrinama tinkama veiksmingumo, atskaitomybės, tarnybinės etikos ir nepriklausomumo pusiausvyrą. Vis dėlto tam reikia ir didesnių Aukščiausiosios teismų tarybos ir prokuratūros įsipareigojimų ryžtingai kovoti su giliai įsišaknijusiais asmeniniais interesais.

Pilietinės visuomenės ir teisėjų profesinių asociacijų įtraukimas į teismų reformą nuo 2007 m. yra svarbus laimėjimas. Bulgarijos institucijos turėtų geriau pasinaudoti šiais ištekliais, labiau bendradarbiauti su užsienio partneriais ir paskatinti visus pagrindinius suinteresuotuosius subjektus kartu įsipareigoti vykdyti reformą.

Teisėjų nepriklausomumas, atskaitomybė ir tarnybinė etika

¹⁰ Aukščiausioji teismų taryba sudaryta pagal Konstitucijos reikalavimus (techninės ataskaitos p. 4, 6 išnaša).

¹¹ Aukščiausiajai teismų tarybai šiose srityse padėjo Teismų inspekcija, teismų pirmininkai ir Bulgarijos teisėjų mokymo įstaiga – Nacionalinis teisingumo institutas.

¹² Remiantis EŽTT statistiniais duomenimis, Bulgarijos teismuose, palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, susikaupę daugiausia neįvykdytų EŽTT sprendimų. Didžioji dauguma šių sprendimų susiję su pernelyg ilga baudžiamojo proceso trukme ir veiksmingų teisių gynimo būdų nebuvimu. Kiti aspektai – neveiksmingi tyrimai ir neproporcingai dažnas policijos šaunamųjų ginklų naudojimas (Europos Taryba. EŽTT sprendimų ir nutarimų vykdymo priežiūra, 2011 m. metinė ataskaita http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

2007 m. Konstitucijos pataisomis Bulgarijoje buvo sukurti teismų nepriklausomumo pagrindai. Konstitucijoje teismų sistemai suteikti platūs savivaldos įgaliojimai. Tačiau didelis vaidmuo suteiktas ir politinėms institucijoms – pusę renkamų Aukščiausios teismų tarybos ir visus teismų inspektorius renka Parlamentas¹³ – dėl ko sulaukta Europos Tarybos Venecijos komisijos kritikos¹⁴. Tarėjai gali nulemti teismo sprendimą, tačiau juos skiria vietos politinė valdžia¹⁵. BTM atskaitose taip pat atkreiptas dėmesys į personalo skyrimą pagal nuopelnus ir vertinimą¹⁶.

Šie nuogaustavimai pasitvirtino, nes buvo nemažai atvejų, kai Parlamentui ir Aukščiausiajai teismų tarnybai skiriant asmenis į svarbiausius teismų postus, stigo skaidrumo bei objektyvumo ir buvo išreikšti kaltinimai politine įtaka¹⁷. Be to, nepriklausomumu suabejota ir po to, kai politikai ne kartą tiesiogiai sukritikavo konkrečius teisėjus – tai, kad Aukščiausioji teismų taryba iš teisėjų pašalino Teisėjų sąjungos pirmininką, kelia susirūpinimą¹⁸. Taryba nesiėmė aiškių priemonių, kad tais atvejais apsaugotų teisėjų nepriklausomumą. Susidaro bendras įspūdis, kad nepaisoma valdžių padalijimo principo ir tai turi tiesioginės įtakos visuomenės pasitikėjimui teismais.

Tomis pačiomis 2007 m. Konstitucijos pataisomis ir tais pačiais metais peržiūrėtu Teismų sistemos įstatymu taip pat buvo sukurtas pagrindas tinkamai teismų sistemos tarnybinės etikos ir atskaitomybės užtikrinimo tvarkai. Teisėjų imunitetas buvo susietas tik su jų profesinių pareigų vykdymu, taip pat buvo įsteigta nepriklausoma teismų inspekcija. 2009 m. Bulgarijoje priimtas teisėjų tarnybinės etikos kodeksas, o Aukščiausiojoje teismų taryboje įsteigtas centrinis tarnybinės etikos komitetas¹⁹. 2010 m. padarytomis teisės aktų pataisomis numatyta, kad tarnybinės etikos vertinimas yra privalomas teisėjų profesinės karjeros ir paaugstinimo etapas, nustatytos vietinės tarnybinės etikos ir vertinimo struktūros. Taip Bulgarijos teismų sistemoje pirmą kartą pradėta faktiškai taikyti drausmės užtikrinimo tvarka²⁰.

Dauguma drausmės bylų iškelta po inspekcijos, kuri pradėjo veikti 2008 m., patikrinimų. Inspekcija taip pat aktyviai reiškė savo nuomonę dėl Aukščiausiojoje teismų taryboje sprendžiamų drausmės bylų ir 2009 m. jai buvo suteikta teisė apskųsti drausmės bylose priimtus sprendimus. Ji teikia išsamias rekomendacijas teismų pirmininkams. Inspekcijos atliekama kontrolės funkcija yra teigiamas poslinkis gerinant teisėjų drausmę ir atskaitomybę,

¹³ Aukščiausiosios teismų tarybos nariai, kuriuos renka Parlamentas, renkami paprasta balsų dauguma, o inspektoriai – dviem trečdaliais balsų.

¹⁴ Žr. techninės ataskaitos p. 5., 7 išnašą.

¹⁵ Žr. techninės ataskaitos p. 18.

¹⁶ Paskutinį kartą COM(2011) 459 galutinis, p. 8.

¹⁷ 2011 m. liepos 20 d. Komisijos parengtoje BTM ataskaitoje (COM(2011) 459 galutinis, p. 4) ir 2012 m. vasario 8 d. ataskaitoje (COM(2012) 57 *final*, p. 2) išreikštos abejonės dėl skyrimo į aukštas teisėjų pareigas skaidrumo ir objektyvumo (žr. techninės ataskaitos p. 6 ir 14).

¹⁸ Vyriausybės nariui apkaltinus poveikio darymu ir nešališkumu organizuoto nusikalstamumo bylose, Sofijos miesto teismo teisėjai vasario mėn. pareiškė skundą Aukščiausiajai teismų tarybai, siekdami, kad būtų apgintas teisėjų nepriklausomumas ir toje byloje nustatyti faktai. Apkaltintas teisėjas taip pat pareiškė teismui ieškinį dėl šmeižto. Galiausiai liepos 12 d. Aukščiausioji teismų taryba teisėją atleido už vėlavimą surašyti teismo sprendimo motyvus. Dėl to kai kurie teismai, įskaitant daug Aukščiausioji kasacinio teismo teisėjų, pradėjo streiką ir protestus.

¹⁹ Tačiau nepriklausomi ekspertai, su kuriais konsultavosi Komisija, išreiškė abejonių dėl funkcijų atskyrimo Taryboje (techninės ataskaitos p. 13, 49 išnaša).

²⁰ Iki 2007 m. ir prieš įsteigiant nepriklausomą inspekciją drausmės užtikrinimo tvarka buvo taikoma menkai. Nuo 2007 m. spalio mėn. iki 2011 m. gruodžio mėn. Aukščiausioji teismų taryba išsprendė 179 drausmės bylas. Paskirtų sankcijų skaičius augo (15 – 2008 m., 24 – 2009 m. ir 34 – 2010 m.), o 2011 m. vėl sumažėjo iki 13.

nes iki tol tokia tvarka nebuvo taikoma²¹. Tuo pačiu metu inspekcijos veikla nėra orientuota į pasiūlymų dėl sisteminių atskaitomybės ir teismų veiklos trūkumų šalinimo teikimą. Pavyzdžiui, ji neteikia rekomendacijų tokiais klausimais kaip atsitiktinio bylų paskirstymo sistema, arba svarbių ir sisteminių teismų veiklos trūkumų šalinimas²².

Vertinant drausmės užtikrinimo tvarkos taikymą nuo 2007 m., matyti tam tikras atlaidumas ir vengimas spręsti rimtas bylas, ypač susijusias tarnybine etika. Tik sulaukus didelio visuomenės spaudimo pradėtos nagrinėti dvi simbolinę reikšmę turinčios bylos dėl tariamo poveikio darymo teisėjams²³. Tai, kad Aukščiausiasis administracinis teismas patenkinio skundus dėl drausminių sankcijų, rodo teismo praktikos trūkumus tiek Aukščiausiosios teismų tarybos drausmės procedūrų, tiek teisės požiūriu: tokius trūkumus reikia nagrinėti ir šalinti. Taip pat reikėtų šalinti trūkumus, susijusius su tolesnio baudžiamojo tyrimo vykdymu, nes prokuratūra su šiomis bylomis susijusių teisėjų veiklos sistemingai netiria. Apskritai, reta atvejų, kai teisėjai tiria korupcijos savo gretose bylas²⁴.

Pati teismų praktika drausmės bylose nėra nuosekli. Nors 2010 m. buvo padarytos Teismų sistemos įstatymo pataisos, Bulgarijai taip pat nepavyko tinkamai įtraukti tarnybinės etikos į teisėjų paaukštinimo ir vertinimo sistemą. Tarnybinės etikos vertinimai formalūs, turi nedidelį prevencinį poveikį ir kartais reikšmingą informaciją visuomenei turėjo pateikti nevyriausybinių organizacijos. Būta įvairių atvejų, kai tuo laikotarpiu skiriant į aukštas pareigas trūko skaidrumo ir buvo reiškiami kaltinimai politine įtaka bei tarnybinės etikos stoka²⁵. Teismų vadovybės nesugebėjimas parengti ir įgyvendinti tinkamą kovos su korupcija strategiją²⁶ atstūmė dalį teisėjų ir gali būti vertinamas kaip veiksnys, mažinantis visuomenės pasitikėjimą šioje srityje²⁷.

Teismo proceso veiksmingumas

Aukščiausioji teismų taryba atsakinga už teismų žmogiškųjų išteklių politiką. Ji apima pirminį įdarbinimą, Nacionalinio teisingumo instituto mokymus, reguliary vertinimą, paaukštinimą ir skyrimą į aukštas teisėjų postus. 2010 m. padarytomis teisės aktų pataisomis Aukščiausiajai teismų tarybai pavesta vertinti darbo krūvį, keisti jurisdikcijos sritis, perskirstyti išteklius ir prireikus uždaryti teismus. Taigi Tarybai suteikti visi reikiami įgaliojimai tinkamai valdyti žmogiškuosius išteklius ir teismines struktūras siekiant veiksmingo teismų darbo.

²¹ Inspekcija atlieka reguliarius ir *ad hoc* vietos teismų ir prokuratūrų valdymo patikrinimus, nagrinėja skundus ir tiria konkrečius klausimus, kaip antai bylų vilkinimo. 2011 m. inspekcija atliko išsamų visų teismų apygardų vertinimą.

²² Žr. techninę ataskaitą, p. 7.

²³ Aukščiausiasis administracinis teismas vienoje iš šių dviejų bylų panaikino visas drausmines sankcijas. Žr. techninės ataskaitos p. 14–15.

²⁴ Tai buvo akcentuota keliuose BTM ataskaitose, taip pat COM(2011) 459 galutinis, p. 4 bei COM(2012) 57 final, p. 2–3.

²⁵ Skiriant kai kurių aukštesnių teismų pirmininkus dėl etikos klausimų kreiptasi į Aukščiausios teismų tarybos inspekciją ir dėl kai kurių Aukščiausios teismų tarybos narių. (Techninė ataskaita, p. 6 ir 14, ir COM(2011) 459 galutinis, p. 4.

²⁶ Pavyzdžiui, šalinant atsitiktinio teismo bylų skirstymo sistemos trūkumus, nes po inspekcijos patikrinimo iki šiol nebuvo imtasi konkrečių taisomųjų priemonių (žr. techninės ataskaitos p. 7 ir 19).

²⁷ Bulgarijoje, kaip jokioje kitoje valstybėje narėje, susidariusi pati blogiausia nuomonė dėl korupcijos paplitimo teismuose. 2011 m. rugsėjo mėn. 76 proc. visų respondentų manė, kad Bulgarijos teismuose plačiai paplitusi korupcija. Tačiau nuo 2009 m. ši nuomonė kiek pagerėjo (specialioji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374 dėl nuomonės apie korupciją ES, paskelbta 2012 m. vasario mėn.).

Žvelgiant į laikotarpį nuo 2007 m., galima pastebėti, kad Aukščiausioji teismų taryba susidūrė su įvairiais sunkumais šioje srityje vykdydama savo įgaliojimus. Pirmiausia, Taryba nesugebėjo tinkamai praktiškai įgyvendinti su paaukštinimu susijusių peržiūrėto Teismų sistemos įstatymo tikslų. Dabartine taikoma tvarka neužtikrinama teisėjų karjera pagal jų profesinius nuopelnus ir tinkamai neatsižvelgiama į tarnybinės etikos aspektus. Nors įstatyme nustatyti nauji vertinimo kriterijai, jie nėra naudojami siekiant tinkamai atsižvelgti į skirtingus veiklos rezultatus²⁸. Vertinimo sistemos trūkumai taip pat turi įtakos paaukštinimui, todėl neretai sprendimai dėl paaukštinimo skundžiami teisme²⁹.

Paaukštinimo ir pirminio įdarbinimo tvarka nėra nuosekli ir nuspėjama³⁰, be to, ji negrindžiama reikiamo darbuotojų skaičiaus vertinimu ir jo užtikrinimo strategija. 2009–2011 m. sprendimai dėl paaukštinimo nebuvo priimami. Todėl daugybė laisvų darbo vietų kai kuriuose teismuose buvo užpildomos komandiruojuojant darbuotojus – šiai procedūrai paaukštinimo tvarka netaikoma ir ji grindžiama vien teismų pirmininkų susitarimu³¹.

Darbo krūvis Sofijos ir kitų šalies miestų teismuose labai skiriasi³². Dėl šių skirtumų daugelyje teismų gerokai vėluojama, visų pirma, surašyti teismo sprendimų motyvus. Vėlavimas surašyti teismo sprendimų motyvus faktiškai trikdo teismo proceso veiksmingumą. Be to, tai turi įtakos teisėjų nepriklausomumui. Kadangi dėl didelio darbo krūvio daugelyje teismų dažnai vėluodami surašyti teismo sprendimų motyvus, daug teisėjų daro techninį pažeidimą. Profesinės asociacijos išreiškė susirūpinimą, kad taip sudaromos sąlygos subjektyviam vertinimui, nes kai kurie jų nariai už tai buvo nubausti, o kitais atvejais pavėluotą motyvų surašymą inspekcija toleravo³³.

Kitos svarbios veiksmingesnio ir nuoseklesnio teismo proceso prielaidos – veiksmingos procedūros ir profesinė veikla policijoje, prokuratūroje ir teismuose. Nuo 2007 m. Bulgarija patobulino visus tris – baudžiamojo, civilinio ir administracinio – proceso kodeksus³⁴. Tai padėjo policijai pagerinti tyrimus ir palengvino įrodinėjimą teisme. Be to, teismai, norintys sumažinti vėlavimų riziką, galėjo paskirti pakaitinius gynėjus, o prokuratūra – apskusti teismo sprendimus, kad bylos būtų grąžintos pakartotiniam tyrimui. 2010 m. Bulgarijoje pradėtas rengti ir naujas baudžiamasis kodeksas, nes šiuo metu galiojantis kodeksas yra pasenęs ir netinkamas kovoti su dauguma modernių nusikaltimų, įskaitant korupciją, piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi ir organizuotą nusikalstamumą³⁵. Baudžiamasis kodeksas buvo rengiamas

²⁸ Žr. techninę ataskaitą, p. 13. Pavyzdžiui, Aukščiausioji teismų taryba pripažino, kad per 2011 m. vertinimą 98 proc. visų teisėjų buvo įvertinti labai gerai.

²⁹ Gegužės mėn. Aukščiausiasis administracinis teismas panaikino Aukščiausiosios teismų tarybos sprendimą dėl paaukštinimo, nes Taryba netinkamai įvertino akademinius kandidato rezultatus.

³⁰ Žr. techninės ataskaitos p. 13., 46 išnašą.

³¹ Komandiravimas į kitą darbo vietą faktiškai prilygsta paaukštinimui ir dažniausiai taikomas Sofijos teismuose ir prokuratūrose. 2011 m. į kitą darbo vietą iš viso komandiruoti 265 teisėjai ir prokurorai, o tais pačiais metais paaukštinimui ir perkėlimui numatytos 294 vietos.

³² Praktikuojančių teisėininkų duomenimis, darbo krūvis Sofijos miesto teisme yra 8 kartus didesnis nei kituose pirmosios instancijos teismuose, o Sofijos apygardos teisme padėtis dar blogesnė. Retai perskirstomos darbo vietos, per metus į kitą darbo vietą vidutiniškai perkeliama 20–30 darbuotojų (techninė ataskaita, p. 14). Kol kas nėra priimta sprendimų uždaryti visą teismą ir į kitą vietą perkelti darbuotojus.

³³ Šiame kontekste cituojama byla apžvelgta 18 išnašoje.

³⁴ Naujasis civilinio proceso kodeksas priimtas 2007 m. liepos mėn., administracinio proceso kodeksas pakeistas 2007 m. ir 2011 m., o baudžiamojo proceso kodeksas iš dalies pakeistas 2010 m. Žr. techninės ataskaitos p. 10–12.

³⁵ Žr. techninę ataskaitą, p. 9.

nevienodu tempu, todėl pirminis tikslas – pirmą projektą viešoms diskusijoms pateikti 2013m. pradžioje – buvo nukeltas vėlesniam laikui.

Komisija nuo 2008 m. pabrėžia teismų ir tiriamosios veiklos trūkumus, ypač sprendžiant aukšto rango pareigūnų korupcijos ir sunkių organizuotų nusikaltimų bylas³⁶. Į šią kritiką Bulgarija iš pradžių reagavo pavesdama Aukščiausiąjai teismų tarybai stebėti įvairias didelio visuomenės rezonanso sulaukusias bylas, rengdama mokymus ir numatydama inspekcijos atliekamus patikrinimus, kaip teisėjai laikosi procesinių normų. Kartu su 2010 m. baudžiamojo proceso reforma buvo vykdoma ir struktūrinė policijos tyrimų pertvarka, tyrimų įgaliojimai suteikti gerokai daugiau policijos pareigūnų, šiuo tikslu rengiami mokymai ir aprūpinama įranga.

Šios priemonės padėjo paspartinti kai kurių bylų teisminį nagrinėjimą, tačiau turėjo nedaug įtakos svarbiausioms aukšto rango pareigūnų korupcijos ir organizuotų nusikaltimų byloms, kurių eigą stebėjo Komisija. Išsamiai išnagrinėjus kai kurias reikšmingas bylas, 2011 m. liepos mėn. BTM ataskaitoje buvo rekomenduota atlikti visapusišią organizacinę struktūros ir teismo proceso tyrimą ir kartu su tarptautiniais ekspertais stebinti pilietinei visuomenei įgyvendinti veiksmų planą³⁷. Tuo pirmiausia buvo siekiama užtikrinti, kad skirtingos institucijos būtų laikomos vieno vieneto komponentais, o ne atskiromis savo strategijas vykdančiomis įstaigomis. Į tai reaguodama Bulgarija priėmė nemažai struktūrinių ir organizacinių sprendimų, be kita ko, dėl prokuratūros ir jos bendradarbiavimo su kitomis pagrindinėmis įstaigomis. Šios priemonės kol kas nedavė apčiuopiamų rezultatų policijai ir teismams tiriant aukšto rango pareigūnų korupcijos ir organizuotų nusikaltimų bylas (žr. toliau). Be to, teisėsaugos institucijos ir teismai dar nepradėjo išsamaus ir nepriklausomo esamų struktūrų ir procedūrų trūkumų vertinimo. Taigi kol kas laukiama galimo priemonių, kurių Bulgarija šioje srityje ėmėsi nuo praeitos vasaros, poveikio.

Atsižvelgiant į tai svarbu pabrėžti teismų praktikos nuoseklumo svarbą. Per neseniai vykusias konsultacijas su teisėjais išaiškėjo, kad visiškai skiriasi teisėjų nuomonės dėl kardomojo kaltinamųjų sunkių nusikaltimų bylose kalinimo sąlygų. Nesutarimai tokiais reikšmingais klausimais kelia didelį susirūpinimą ir atskleidžia teismų praktikos nuoseklumo trūkumus, pabrėžiant, kad Aukščiausiam kasaciniam teismui šioje srityje tenka pagrindinis vaidmuo. Inicijatyvi Aukščiausiojo kasacinio teismo strategija nustatyti nenuoseklus teisės aiškinimo visose pagrindinėse srityse atvejus ir šiuos trūkumus pašalinti būtų nepaprastai naudinga ir pirmiausia padėtų Bulgarijai kovoti su organizuotu nusikalstamumu bei korupcija³⁸. Be to, iki šiol ne visi teismo sprendimai ir jų motyvai Bulgarijoje skelbiami vienodu formatu.

Teismų reforma

Teismų atskaitomybės trūkumai ir teismo proceso neveiksmingumas turi būti siejami su pagrindinėmis institucijomis, kurios atsako už pažangą šioje srityje, visų pirma Aukščiausiosios teismų taryba ir prokuratūra. Dėl šių priežasčių Komisija rekomendavo iš esmės pertvarkyti šias institucijas, įvertinant ir patobulinant organizacinę struktūrą ir

³⁶ Žr. techninę ataskaitą, p. 16.

³⁷ COM(2012) 459 *final*, p. 8, f ir g punktuose nurodytos rekomendacijos.

³⁸ Nuo 2007 m. iki 2011 m. Aukščiausiasis kasacinis teismas parengė tik penkis išaiškinimus dėl organizuotų nusikaltimų ir korupcijos.

profesinę praktiką sprendžiant sunkių nusikaltimų bylas³⁹. Nors prokuratūros lygmeniu imtasi tam tikrų veiksmų⁴⁰, rekomendacijos iš esmės dar nėra įgyvendintos.

Ypač daug dėmesio skirta Aukščiausiosios teismų tarybos reformai, nes dabartinės Tarybos įgaliojimai baigiasi. Didesnis dėmesys į Tarybą atkreiptas tada, kai 2011 m. atsistatydino du jos nariai, nusivylę Tarybos nesugebėjimu apčiuopiamai pagerinti teisėjų atskaitomybę ir tarnybinę etiką ir nepakankamu jos vidaus organizacijos skaidrumu. Nemažai teismų atsisakė dalyvauti kandidatų į atsilaisvinusias vietas rinkimuose motyvuodami tuo, kad dabartinė Taryba nebėra legituota atstovauti teisėjams.

Šios diskusijos paskatino Teisingumo ministeriją pradėti svarstymus dėl rinkimų į Tarybą reformos. Sulaukta įvairių teismų ir pilietinės visuomenės nuomonių, kaip paskatinti esminę Tarybos organizavimo ir rinkimo tvarkos reformą⁴¹. Kai kurias šiais klausimais išreikštą susirūpinimą patvirtino ekspertai, su kuriais konsultavosi Komisija⁴².

Šį rudenį įvyksiantys naujos Tarybos rinkimai yra reikšminga galimybė sustiprinti jos atskaitomybę ir legitimumą teisėjų ir visuomenės akyse. Šie rinkimai turėtų būti gilesnės reformos atskaitos taškas, kad Tarybai geriau sektųsi atlikti Konstitucijoje apibrėžtas funkcijas. Dėl šių priežasčių Komisija Bulgarijos institucijoms rekomendavo numatyti tiesioginius teisėjų renkamų atstovų rinkimus, nes tai būtų svarbus žingsnis šalinant dabartinės sistemos trūkumus. Bulgarijos vyriausybė iš esmės pritarė tiesioginiams rinkimams į Aukščiausiąją teismų tarybą, tačiau tvirtino, kad to neįmanoma tinkamai suorganizuoti šį rudenį. Birželio mėn. priimtomis Teismų sistemos įstatymo pataisomis padarytas svarbus žingsnis siekiant skaidresnių būsimų parlamento ir teisėjų renkamų atstovų rinkimų. Tačiau teisėjų renkami atstovai tebebus renkami netiesiogiai, todėl Aukščiausioji teismų taryba tiesiogiai galės būti išrinkta tik po penkerių metų⁴³. Remiantis pirmomis ataskaitomis galima daryti išvadą, kad skaidrumo reikalavimų nustatymas rodo pažangą, tačiau šiais metais atidėjus tiesioginius rinkimus kilo procedūros nenuoseklumų, o teismų pirmininkams teko dominuojantis vaidmuo renkant kandidatus.

Per ateinančius rinkimus taip pat bus galima išrinkti Aukščiausiosios teismų tarybos narius, kurie įsipareigos per kitą kadenciją užtikrinti aktyvesnę Tarybos veiklą. Tiek Parlamentas, tiek teismai savo svarstymus gali grįžti tokiais kriterijais kaip profesinė kvalifikacija ir išsilavinimas, tarnybinė etika ir ateities vizija. Skaidrumas reiškia, kad pilietinei visuomenei ir

³⁹ Rekomendacijas Komisija išdėstė 2011 m. liepos 20 d. BTM ataskaitos 1 ir 3 punktuose, p. 8 (COM(2011) 459).

⁴⁰ Pavyzdžiui, prokuratūroje buvo įsteigti du nauji skyriai – kovos su finansiniais nusikaltimais ir nepilnamečių justicijos. Bulgarija tebeturi imtis priemonių vidiniam prokurorų nepriklausomumui stiprinti, kad užtikrintų nepriklausomą, objektyvų ir veiksmingą tyrimą. Pirmiausia Bulgarijai reikia numatyti pakankamas nepriklausomo veikų, kurių padarymu gali būti įtariamas generalinis prokuroras arba kiti jam artimi aukšto rango pareigūnai, tyrimo garantijas, kurios šiuo metu Bulgarijos teisėje nenustatytos (2009 m. lapkričio 5 d. EŽTT sprendimas 1108/02 *Kolevi*, įsiteisėjęs 2010 m. vasario 5 d.)

⁴¹ 2012 m. vasario mėn. pagrindinių profesinių organizacijų ir teismų reformos srityje veikiančių NVO koalicija pateikė Teisingumo ministrui visapusiškos Aukščiausiosios teismų tarybos reformos pasiūlymą. Žr. techninės ataskaitos p. 16.

⁴² Pirmiausia ekspertai pabrėžė, kad Taryboje formaliai nėra atskirti prokurorų ir teisėjų skyriai. Šią aplinkybę anksčiau savo nuomonėse yra pabrėžusi Europos Tarybos Venecijos komisija, taip pat kaip ir didelę politinę įtaką skiriant kandidatus.

⁴³ Laisvos vietos bus paskelbtos likus dviems mėnesiams iki rinkimų, o viešosios kontrolės sumetimais bus rengiami vieši visų kandidatų klausymai. Netiesioginiai dvigubo delegatų skaičiaus rinkimai bus surengti šį rudenį. Tiesioginius kitos Tarybos rinkimus numatyta surengti 2017 m.

Parlamentui suteikiama galimybė kandidatus vertinti, o teisėjai turėtų būti pasirengę atsiskaityti.

Kad kita Tarybos kadencija būtų sėkminga, bus svarbu pagerinti Tarybos struktūrą, procedūras ir organizavimą. Nauja Tarybos vadovybė, atsižvelgdama į išsamią dabartinės Tarybos kadencijos analizę, gali naujai pažvelgti į jos vaidmenį. Šių metų pradžioje profesinių asociacijų ir pilietinės visuomenės iškeltos idėjos gali tapti naujos Tarybos įkvėpimo šaltiniu. Pirmasis išbandymas bus ateinantys generalinio prokuroro ir Aukščiausiojo kasacinio teismo pirmininko rinkimai. Naujoji Taryba gali imtis priemonių, kad rinkimai į šiuos svarbiausius teismų sistemos postus simbolizuotų naują koncepciją, kuriai būdingos viešos ir skaidrios procedūros, aiškūs kriterijai ir reali konkurencija.

II.2 Kova su organizuotu nusikalstamumu 2007–2012 m.

6 orientacinis tikslas. Įgyvendinti kovos su organizuotu nusikalstamumu strategiją, daugiausia dėmesio kreipiant į sunkius nusikaltimus, pinigų plovimą ir sistemingą nusikaltėlių turto konfiskavimą. Teikti naujų ir vykdomų šios srities tyrimų, pareikštų kaltinimų ir priimtų apkaltinamųjų nuosprendžių ataskaitas.

Stodama į ES Bulgarija įsipareigojo pasiekti įtikinamų rezultatų kovojant su organizuotu nusikalstamumu. Tam savo gebėjimus turi parodyti teisėsaugos institucijos, o teismai – sėkmingai tirti, traukti atsakomybėn ir priimti sprendimus svarbiose organizuotų nusikaltimų bylose, kad būtų pasiektas atgrasomas poveikis. Svarbiausia – sistemingai areštuoti ir konfiskuoti turtą, gerinti policijos, prokuratūros ir teismų profesinę veiklą, sukurti veiksmingas struktūras ir užtikrinti rezultatyvų policijos, prokuratūros ir kitų administracinių institucijų bendradarbiavimą.

Kova su organizuotu nusikalstamumu suintensyvėjo 2010 m., kai aktyviau pradėjo veikti policija ir buvo įgyvendinta nemažai jau gana uždelstų procedūrinių ir institucinių reformų. Tokiomis pastangomis buvo sukurta solidesnė institucinė struktūra, pagerintos procedūros ir sustiprintas kitų ES valstybių narių pasitikėjimas Bulgarijos teisėsaugos institucijomis⁴⁴. Skirta gerokai daugiau lėšų policijos tyrimams⁴⁵. Tačiau kovojant su šios rūšies nusikaltimais įtikinamų rezultatų vis dar nepasiekta nei ikiteisminio tyrimo, nei teismo nagrinėjimo etapais. Šioje srityje dar yra daug neišspręstų ir vilkinamų bylų. Nepriklausomi stebėtojai

⁴⁴ Europolo nuomone, Bulgarijos teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas su kitomis ES valstybėmis narėmis pagerėjo, todėl pavyko surengti įvairių sėkmingų bendrų operacijų.

⁴⁵ Policijos tyrėjų skaičius išaugo nuo 2 000 (2010 m.) iki 6 000 (2011 m.), o iš viso jų turėtų būti 8 000. (SEC(2011) 967 galutinis, p. 18).

organizuotą nusikalstamumą vis dar įvardija kaip pagrindinį pavojų valstybei ir visuomenei⁴⁶, o visuomenė tokiai nuomonei pritaria⁴⁷.

Nuo 2007 m. kelis kartus buvo keičiama kovos su organizuotu nusikalstamumu institucinė sistema⁴⁸. Vyravo bendra tendencija, kad daugiau dėmesio reikia skirti specializavimuisi, mokymui ir atidesniam saugumo patikrinimui⁴⁹. 2010 m. penkių apygardų teismų lygmeniu prokuratūroje buvo įsteigtos jungtinės komisijos, kurių specializacija – organizuotų nusikaltimų bylos, o 2012 m. sukurta nauja specializuota centrinė kovos su organizuotu nusikalstamumu prokuratūros tarnyba ir pradėjo veikti naujas specializuotas teismas⁵⁰. Toks požiūris atitinka vėlesnėse ataskaitose išdėstytas rekomendacijas⁵¹.

Šios naujos policijos, prokuratūros ir teismų lygmeniu sukurtos specializuotos struktūros yra puikus įsipareigojimo pritaikyti struktūras kovai su organizuotu nusikalstamumu pavyzdys. Tačiau iki šiol joms nepavyko pasiekti veiksmingų rezultatų sėkmingai tiriant, traukiant atsakomybėn arba nagrinėjant svarbias bylas. Išskyrus vos kelias išimtis, specializuotas teismas iki šiol nagrinėjo tik nesunkias bylas, nes pagal taikomus įstatymus teismas negali teikti pirmenybės svarbiausioms byloms⁵². Padėtį apsunkina ir ribotas prokuratūros bei teismo personalo skaičius. Kitas svarbus teisės trūkumas – teismui neleidžiama traukti atsakomybėn už korupcijos deliktus, kurie faktiškai dažnai būna susiję su organizuotais nusikaltimais. Šios naujos struktūros ir reformos, kaip ir bendrai stiprinamas baudžiamasis procesas bei policijos tyrimų reforma, aiškiai rodo, kad Bulgarija suinteresuota siekti esminių pokyčių kovojant su organizuotu nusikalstamumu.

Geresni rezultatai turto konfiskavimo srityje yra svarbus atgrasomas kovos su organizuotu nusikalstamumu ir su korupcija elementas. Pirmaisiais narystės metais šioje srityje pasiekta maža pažanga: svarbiose organizuotų nusikaltimų ir aukšto rango pareigūnų korupcijos bylose areštuota ir konfiskuota nedaug turto. 2011 m. Bulgarijoje turto konfiskuota kur kas daugiau, o paskyrus naują turto konfiskavimo komisijos direktorių pradėta laikytis į aktyvią veiklą orientuotos ir griežtos pozicijos. Tai, kad jis 2012 m. atsistatydino nesulaukęs pakankamos politinės paramos, privertė suabejoti šio pagerėjimo tvarumu ir išryškino papildomas veiksmingo turto konfiskavimo kliūtis.⁵³

⁴⁶ Europolo nuomone, organizuotas nusikalstamumas Bulgarijoje yra išskirtinis ES tuo, kad jis daro labai didelį poveikį ekonomikai, kuri savo ruožtu veikia politinius procesus ir valstybės institucijas. Dvylikos svarbiausių rūšių organizuotos nusikalstamos veiklos metinė apyvarta Bulgarijoje yra apie 1,8 mlrd. EUR arba 4,8 proc. metinio BVP. (2010–2011 m. sunkių ir organizuotų nusikaltimų grėsmės vertinimas. Demokratijos studijų centras, Sofija. 2012 m. balandžio mėn., p. 5). Europolas taip pat pažymi, kad Bulgarijoje iškeliama vis daugiau bylų, tačiau, palyginti su organizuoto nusikalstamumo mastu, jų skaičius vis dar mažas.

⁴⁷ 96 proc. greitosios „Eurobarometro“ apklausos, kuri Bulgarijoje atlikta 2012 m. gegužės mėn., respondentų organizuotą nusikalstamumą laiko svarbia problema. (Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 351).

⁴⁸ Techninės ataskaitos p. 31.

⁴⁹ Visapusiškas policijos tyrimų sustiprinimas 2010 m. taip pat turėjo teigiamos įtakos šios srities policijos gebėjimams.

⁵⁰ Techninės ataskaitos p. 32.

⁵¹ COM(2009) 402 galutinis, p. 7; COM(2010) 400 galutinis, p. 8; COM(2011) 459 galutinis, p. 9.

⁵² Bulgarijos baudžiamajame kodekse organizuotas nusikaltimas apibrėžtas kaip trijų ar daugiau asmenų įvykdyta nusikalstama veika.

⁵³ Techninė ataskaita, p. 34.

Siekdamas veiksmingesnio turto konfiskavimo, gegužės mėn. Parlamentas priėmė naują Turto konfiskavimo įstatymą⁵⁴. Šiuo įstatymu pirmą kartą numatyta galimybė neteisėtą turtą konfiskuoti civilinio proceso tvarka; tokia procedūra gali būti pradėta pradėjus teisminį tyrimą dėl įvairių sunkių nusikaltimų arba padarius tam tikrus administracinius pažeidimus, nereikalaujant, kad prieš tai būtų priimtas apkaltinamasis nuosprendis. Priėmusi šį įstatymą – o tam Vyriausybė turėjo dėti ypač daug pastangų Parlamente – Bulgarija įgyvendino tarptautinės bendruomenės ir daugelio Bulgarijos teisės specialistų seniai išreikštas rekomendacijas. Komisija ir valstybės narės skatino ir rėmė tokią poziciją⁵⁵. Įstatyme atsižvelgta ne į visas BTM ataskaitų rekomendacijas šiuo klausimu⁵⁶, be to, ekspertai nurodė esant kitų galimų įstatymo trūkumų⁵⁷. Kad naujasis Turto konfiskavimo įstatymas turėtų realų atgrasomą poveikį, bus būtina visais reikiama atvejais sistemiškai tikrinti turtą, o institucijoms geriau bendradarbiauti. Tam prokuratūra tyrimo etapu turės pakankamai anksti pradėti sistemiškai dirbti kartu su turto konfiskavimo komisija, kad turtas nedingtų. Administracinės priežiūros institucijos taip pat turės glaudžiai bendradarbiauti su turto konfiskavimo komisija, kad nustatytų ir profiliuotų atitinkamus atvejus, nes komisija neturi įgaliojimų veikti *ex-officio*. Teismų praktikos nuoseklumus, ypač kiek ji susijusi su naujame įstatyme įtvirtintu įrodinėjimo pareigos perkėlimu, bus kitas svarbus elementas, nulemsiantis jo veiksmingumą. Be to, bus svarbu užtikrinti turto konfiskavimo komisijos, kuri bus įsteigta pagal naująjį įstatymą, nepriklausomumą ir veiksmingumą, visų pirma skaidria ir objektyvia procedūra skiriant kompetentingus ir politiškai neutralius narius⁵⁸.

Nors nuo 2010 m. Bulgarija dėjo daug pastangų, kad pagerintų institucinę sąrangą ir teisinį kovos su organizuotu nusikalstamumu reglamentavimą, rezultatai nežymūs: apkaltinamieji nuosprendžiai priimti vos keliose svarbiose organizuotų nusikaltimų bylose⁵⁹, kai kuriose svarbiose bylose, kuriose surinkti įrodymai leido visuomenei tikėtis apkaltinamojo nuosprendžio, buvo priimti išteisinamieji nuosprendžiai⁶⁰. Didelį susirūpinimą kelia prasti rezultatai ieškant samdomų žudikų: iš 33 samdomų žmogžudysčių, kurios Komisijai žinomos nuo 2006 m., teisme buvo iškeltos tik keturios bylos, nors dar vyksta keli tyrimai⁶¹. Šiais metais vėl įvykdytos kelios naujos samdomos žmogžudystės. Atsižvelgiant į tai svarbu paminėti, kad Komisija nuolat gauna Bulgarijos piliečių ir užsienio investuotojų skundų dėl teismų neveiklumo ir tariamų sąsajų su organizuotu nusikalstamumu vietos lygmeniu⁶². Didesnė pažanga padaryta srityse, susijusiose su Bulgarijos bendradarbiavimu su kitomis

⁵⁴ Liepos mėn. pradžioje buvo užregistruotas skundas dėl atitikties Konstitucijai.

⁵⁵ 2011 m. liepos mėn. Parlamentui pirmą kartą nepriėmus įstatymo ir Komisijai vėlesnėse dviejose BTM ataskaitose pateikus rekomendacijas iš naujo pradėti svarstyti įstatymą, kai kurių valstybių narių ambasadoriai gegužės mėn. viešai pareiškė remiantys šį įstatymą, o Komisija suteikė konsultacijas dėl kai kurių įstatymo aspektų.

⁵⁶ Visų pirma neregamentuojama aukšto rango pareigūnų turto kontrolė ir turto konfiskavimo komisijos teisė veikti *ex-officio*.

⁵⁷ Techninė ataskaita, p. 35.

⁵⁸ Naujosios komisijos narius rinks Parlamentas, Vyriausybė ir Prezidentas.

⁵⁹ Minėtini pavyzdžiai – Dimitaro Zhelyazhkov, Plameno Galevo ir Angelo Hristovo bylos.

⁶⁰ Nuo praeitų metų liepos mėn. Aukščiausias kasacinis teismas priėmė galutinius sprendimus dėl išteisinimo keturiose svarbiose bylose: vadinamosios „krokodilo gaujos“ byloje, „Margino brolių“ byloje, Iliano Varsanovo ir Dimitaro Vucheho bylose. Išsamiau apie išteisinimus nurodoma COM(2011) 459 galutinis, p. 5.

⁶¹ Manoma, kad per pastaruosius 10 metų įvykdyta apie 150 samdomų žmogžudysčių, kurių tik maža dalis buvo išaiškintos ir skirtos bausmės.

⁶² Tai pirmiausia pasakytina apie Juodosios jūros regioną.

valstybėmis narėmis. Tuo tikslu imtasi įvairių priemonių, skirtų kovoti su tarptautinio pobūdžio nusikaltimais, kaip antai prekyba narkotikais⁶³.

Dėl bendrai nepakankamų rezultatų tiriant konkrečias bylas negalima apkaltinti kurios nors vienos institucijos. Iš analizės matyti, kad trūkumų randama visais tyrimo ir teismo proceso etapais tiek policijoje, tiek prokuratūroje, tiek teismuose⁶⁴. Kai kurie jų yra sisteminiai, visų pirma tyrimų įgaliojimų išskaidymas kelioms institucijoms, kurios nepakankamai bendradarbiauja, trūkumai naudojant įrodymus ir specifinės problemos tokiose srityse kaip liudytojų apsauga ir ekonominė bei finansinė analizė⁶⁵. Bulgarijai reikia aiškių ir veiksmingų procedūrų ir praktikos, taip pat geresnių bendradarbiavimo priemonių⁶⁶, kad svarbiose organizuotų nusikaltimų bylose būtų pasiekta teigiamų rezultatų. Aiškiausiai pažanga būtų daroma, jei su ES partnerių pagalba išsamiai ir nepriklausomai būtų vertinamos neišspręstos bylos ir veiksmų plano forma taikomos taisomosios priemonės.

Neseniai išaiškėjo sisteminės traukimo atsakomybės klaidos, kai dviem žinomiems nuteistiesiems pavyko išvengti laisvės atėmimo bausmės įvykdymo. Bulgarijos institucijos nesugebėjo suimti kelių labai sunkių šalies nusikaltėlių po to, kai teismas paskelbė nuosprendį. Tai turi būti vertinama kaip esminė sistemos klaida.

II.3 Kova su korupcija 2007–2012 m.

4 orientacinis tikslas. Kilus įtarimams dėl aukšto rango pareigūnų korupcijos atlikti profesionalius ir nešališkus tyrimus ir teikti jų ataskaitas. Teikti viešųjų institucijų vidaus patikrinimų ir aukšto rango pareigūnų turto deklaravimų ataskaitas.

5 orientacinis tikslas. Imtis tolesnių korupcijos prevencijos ir kovos su ja priemonių, ypač pasienyje ir vietos valdžios institucijose.

Bulgarijai stojant į ES, BTM buvo nustatyta, kaip ji turėtų sėkmingiau kovoti su korupcija. Tam savo gebėjimus turi parodyti teisėsaugos institucijos, o teismai – sėkmingai tirti, traukti atsakomybės ir priimti sprendimus svarbiose korupcijos bylose, taip pat tirti neaiškios kilmės turtą. Pagrindinės priemonės – aukšto lygio pareigūnų turto kontrolės sistema, kovos su korupcija priemonės teisėsaugos institucijose, prokuratūroje, pasienyje ir kitose viešojo sektoriaus srityse ir specialios priemonės interesų konfliktų ir viešojo pirkimo srityse.

Nuo 2007 m. Bulgarija plėtoja išsamius administracinio reglamentavimo pagrindus ir prevencines kovas su korupcija priemones. Parengtos rizikos vertinimo priemonės, o įvairiose svarbiose srityse, kaip antai turto deklaravimo ir interesų konfliktų, taikomi specialūs metodai. Pasienio policijos ir muitinių reformos padėjo sumažinti šių sričių korupcijos galimybes. Vis dėlto reformos įgyvendintos netolygiai. Kai kuriose srityse konstatuotas

⁶³ Gegužės mėn. buvo sulaikytas svarbus organizuoto nusikalstamo pasaulio atstovas, kuris bus perduotas kitai ES valstybei narei ir ten teisiamas. Neseniai bendradarbiaujant Bulgarijai, kelioms kitoms valstybėms narėms ir Europolui pavyko konfiskuoti didelę narkotikų partiją.

⁶⁴ Žr. techninės ataskaitos p. 30.

⁶⁵ Nėra duomenų apie naujos specializuotos kovos su nusikalstamumu prokuratūros iškeltose bylose areštuotą arba konfiskuotą turtą. Neseniai iškelta svarbi pinigų plovimų byla, su kuria susiję Plamenas Galevas ir Angelas Hristovas.

⁶⁶ Pasiūlymuose, kuriuos remdamiesi kitų valstybių narių praktika pateikė ekspertai, numatyta prokuratūros ir policijos vadovų pareiga reguliariai teikti ataskaitas ir centrinis banko sąskaitų registras finansiniams tyrimams palengvinti.

regresas, kaip antai 2009 m. Amnestijos įstatymo atveju⁶⁷. Be to, nebuvo įgyvendinta Komisijos rekomendacija turto tikrinimo sistemą paversti veiksminga neteisėto praturtėjimo atskleidimo priemone⁶⁸.

Bulgarijos kovos su korupcija reglamentavimo analizėje ekspertai, su kuriais konsultavosi Komisija, pabrėžė kai kuriuos bendruosius trūkumus, kurie šioje srityje trikdo pažangą. Bulgarijoje nėra nepriklausomų kovos su korupcija institucijų, kurios būtų įgaliotos ir įpareigotos teikti pasiūlymus ir skatinti įgyvendinti priemones⁶⁹. Tai riboja jų laisvę imtis aktyvių veiksmų ir užtikrinti nepriklausomą stebėjimą. Todėl dauguma šios srities administracinių priemonių yra reaguojamojo pobūdžio ir yra orientuotos vien į formalią atitiktį. Tai, kad kai kuriose srityse nesuteiktos teisės skirti sankcijas ir kad nėra veiksmingų sankcijų srityse, kuriose šios teisės suteiktos, rodo, kaip sunku įsibėgėti kovai su korupcija⁷⁰.

Kad ateinančiu laikotarpiu kovodama su korupcija Bulgarija pasiektų esminių pokyčių, ji turėtų apsisvarstyti galimybę įsteigti nepriklausomą įstaigą, kuri koordinuotų ir padėtų atlikti stebėjimą šioje srityje. Atsižvelgiant į tai būtų tikslinga atlikti nepriklausomą Bulgarijos kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu nacionalinės strategijos poveikio vertinimą ir juo remiantis parengti naują strategiją, kurioje būtų nustatyti aiškesni rodikliai ir orientaciniai tikslai.

Susirūpinimas korupcija Bulgarijoje didelis: 96 proc. bulgarų korupciją laiko svarbia problema, o 68 proc. respondentų mano, kad padėtis šioje srityje nuo 2007 m. nepasikeitė arba pablogėjo⁷¹. Visuomenės nuomonė pasikeis tik tada, kai bus matoma, kad imamasi ryžtingų kovos su korupcija priemonių.

Aukšto rango pareigūnų korupcija

Nuo 2007 m. BTM daug dėmesio skiriama tam, kaip teismai ir teisėsaugos institucijos reaguoja į korupcijos atvejus, ypač aukšto rango pareigūnų korupcijos atvejus, su kuriais susiję svarbias pareigas einantys valdžios pareigūnai ir politikai. Bulgarija šioje srityje ėmė kurti specializuotas struktūras. Įgyvendindama Komisijos rekomendacijas⁷², Bulgarija 2009 m. įsteigė jungtinę sukčiavimo ES lėšomis tyrimo ir traukimo už jį atsakomybėn komisiją ir sustiprino atitinkamą teisinį reglamentavimą⁷³. Kai kuriuos aukšto rango pareigūnų korupcijos atvejus nagrinėjo tuo pačiu metu įsteigtos jungtinės komisijos, kurių specializacija – kova su organizuotu nusikalstamumu. Vadovaudamasi kitomis BTM ataskaitose išdėstytomis rekomendacijomis⁷⁴, Bulgarija 2012 m. įsteigė specialią jungtinę kovos su aukšto rango pareigūnų korupcija komisiją ir pertvarkė jungtinę kovos su

⁶⁷ Dėl 2009 m. Amnestijos įstatymo buvo nutrauktos 458 bylos, be kita ko, dėl piktnaudžiavimo tarnyba ir viešųjų lėšų išėikvojimo.

⁶⁸ COM(2011) 459 galutinis, p. 10.

⁶⁹ Išskyrus Nacionalinę audito tarnybą, visos šios srities institucijos pavaldžios vykdomajai valdžiai.

⁷⁰ Nacionalinė audito tarnyba ir Interesų konfliktų komisija negali skirti sankcijų, jeigu atsisakoma bendradarbiauti. Inspekcijos turi teisę skirti sankcijas už korupcijos prevencijos nuostatų pažeidimą, tačiau faktiškai šia teise nesinaudoja.

⁷¹ 2012 m. liepos mėn. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 351.

⁷² 2009 m. Komisija Bulgarijai rekomendavo sukurti specializuotas struktūras, atsakingas už traukimą atsakomybėn už aukšto lygio korupciją ir organizuotus nusikaltimus ir nuteisimą. COM(2009) 402 galutinis, p. 7.

⁷³ 2008 m. gegužės mėn. padarius baudžiamojo kodekso pataisas, leista teismui pateikti Europos kovos su sukčiavimu tarnybos OLAF surinktus įrodymus.

⁷⁴ COM(2011) 459 galutinis, p. 8–9.

sukčiavimu ES lėšomis komisiją, jos kompetencijai priskirdama papildomų sukčiavimo viešosiomis lėšomis sričių.

Šios specializuotos struktūros pasiekė nevienodų rezultatų. Įsteigus jungtinę kovos su sukčiavimu ES lėšomis komisiją, iš pradžių padaugėjo tyrimų ir teismo bylų, tačiau 2011 m.⁷⁵ bylų vėl sumažėjo, o daugelis jų nebuvo svarbios. Be to, iš Komisijos analizės matyti, kad būta daug be paaiškinimo nutrauktų arba rezultatų nedavusių bylų.⁷⁶

Panašių rezultatų pasiekė ir teismai, nagrinėdami kitas korupcijos bylas: 2009–2010 m. bylų daugėjo, o 2011 m. jų labai sumažėjo⁷⁷. Be to, teismą pasiekė vos kelios bylos dėl aukšto rango pareigūnų korupcijos, daugelis jų teisme nagrinėjamos labai lėtai ir priimama neproporcingai daug išteisinamųjų nuosprendžių⁷⁸. Teismai itin vangiai tiria bylas, kuriose įtarimai korupcija ir piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi pareikšti teisėjams⁷⁹.

Atsižvelgiant į tai ypač didelį susirūpinimą kelia nuolatinis vilkinimas ir apeliacinio teismo posėdžių atidėjimas dviejose itin reikšmingose bylose dėl sukčiavimo ES lėšomis, kuriose pirmosios instancijos teismas 2010 m. kovo ir spalio mėn. skyrė ilgąsias laisvės atėmimo bausmes. Nebuvo patenkinamai paaiškinta, kodėl teismai aktyviai nepasinaudojo esamomis procesinėmis galimybėmis paspartinti šių dviejų itin svarbių bylų nagrinėjimą⁸⁰. Nuviliančius rezultatus tiek ikiteisminio aukšto rango pareigūnų korupcijos tyrimo, tiek teismo nagrinėjimo etapais daugiausiai lemia sisteminiai trūkumai, kurie veikia teismų veiklos veiksmingumą kitose srityse, kaip antai teisinis reglamentavimas, teismų praktika, prokuratūros veikla ir administracinės kontrolės institucijos. Šiuos trūkumus Komisija konstatavo 2011 m.⁸¹, jie nurodyti ir 2012 m. prokuratūrų veiklos analizėje. Prokuratūros įgyvendintos taisomosios priemonės⁸² rodo, kad teisėsaugos sistemoje vis geriau suvokiama, kad reikia esminių profesinės veiklos ir organizavimo pokyčių, kad Bulgarija galėtų sėkmingiau kovoti su aukšto rango pareigūnų korupcija.

Šios priemonės turėtų būti siejamos su bendromis teisinėmis ir institucinėmis Bulgarijos pastangomis gerinti traukimą atsakomybėn už korupciją, kaip 2011 m. rekomenduota pagal BTM⁸³. Tam reikės koordinuotų veiksmų keliose srityse. Pirmiausia, Bulgarija turėtų

⁷⁵ Nuteisimų bylose dėl sukčiavimo ES skaičius nuolat augo nuo 0 (2007 m.), iki net 243 (2010 m.), o 2011 m. vėl sumažėjo iki 159. Visi 2011 m. užregistruoti kaltinimai sukčiavimu ES lėšomis buvo perkvalifikuoti iš baudžiamųjų veikų į administracinius pažeidimus. (COM(2012) 57 *final*, p. 6).

⁷⁶ 2011 m. liepos mėn. ir 2012 m. vasario mėn. ataskaitose Komisija atkreipia dėmesį į didelį nutrauktų bylų skaičių, nors už su jomis susijusias veikas kitoje valstybėje narėje buvo persekiojama (COM(2011) 459 *final*, p. 6; COM(2012) 57 *final*, p. 6).

⁷⁷ Nauji ikiteisminiai tyrimai korupcijos bylose: 512 – 2007 m., 490 – 2008 m., 595 – 2009 m., 684 – 2010 m. ir 522 – 2011 m.

⁷⁸ Nuo paskutinės Komisijos analizės 2011 m. liepos mėn. teismo nuosprendžiai priimti penkiose aukšto rango pareigūnų korupcijos bylose, du iš jų įsiteisėjo. Dviejose bylose įsiteisėjo nuosprendžiai, kuriais buvusiam Parlamento nariui ir buvusiam valstybinės įmonės direktoriui skirtos laisvės atėmimo bausmės; vienos bausmės vykdymas sustabdytas. Per tą patį laikotarpį dešimtyje bylų buvo išteisinti trys buvę ministrai, vienas buvęs ministro pavaduotojas ir kiti aukšto rango pareigūnai, valstybinių įmonių vadovai ir verslininkai.

⁷⁹ Žr. p. 7.

⁸⁰ Dėl vilkinimo abiejose bylose 2010 m. pirmąją instanciją priimtų apkaltinamųjų nuosprendžių nagrinėjimas apeliacine tvarka praktiškai nepasitūmėjo. (Techninė ataskaita, p. 20, 80 išnaša).

⁸¹ 2011 m. techninė BTM ataskaita (SEC(2011) 967 galutinis), p. 12.

⁸² Žr. Techninės ataskaitos p. 16–17.

⁸³ Šiuo tikslu Komisija Bulgarijai rekomendavo visapusiškai įvertinti teismų veiklą, procedūras bei organizavimą ir kartu su tarptautiniais ekspertais parengti išsamų veiksmų planą. (COM(2011)459 galutinis, 3 ir 6 punktuose pateiktos rekomendacijos, p. 8–9).

apsvarstyti galimybę keisti teisės aktus, kad teisėsaugos institucijoms būtų lengviau persekioti už korupcijos deliktus⁸⁴. Antra, administracinės kontrolės institucijos turėtų laikytis į rezultatus orientuoto požiūrio ir siekdamas atskleisti korupcijos atvejus veiksmingai bendradarbiauti su teisėsaugos institucijomis. Trečia, policijos tyrėjai ir prokurorai turi gerinti gebėjimus analizuoti sudėtingą ekonominę ir finansinę informaciją. Galiausiai, prokuratūra turi gebėti tinkamai planuoti ir sėkmingai užbaigti sudėtingus tyrimus, o teismai turi gerinti teisėjų gebėjimus vertinti ekonominius ir finansinius įrodymus, vienodinti teismų praktiką ir apskundimo priemonėmis skatinti atgrasomųjų sankcijų skyrimą. Todėl labai svarbu, kad glaudžiai bendradarbiautų specializuotos jungtinės kovos su korupcija komisijos ir specializuota kovos su organizuotu nusikalstamumu prokuratūra.

Nors parengta įvairių teisinių ir procesinių priemonių, skirtų kovoti su aukšto rango pareigūnų korupcija, nuolatiniai sunkumai, susiję su tokio pobūdžio bylų nagrinėjimu teisme, kelia abejonių dėl teisėsaugos institucijų gebėjimų ir ryžtingumo. Paprastai aukšto rango pareigūnų korupcijos bylos susijusios su įtakingų viešųjų asmenų veikla, todėl tokios bylos yra puikus rodiklis, pagal kurį galima įvertinti Bulgarijos teisingumo sistemos pajėgumą ir nepriklausomumą. Kadangi korupcija ir organizuotas nusikalstamumas neretai tarpusavyje susiję, nuodugnūs finansiniai tyrimai yra svarbi bet kurio šios srities tyrimo dalis ir ypač svarbūs siekiant atkleisti organizuoto nusikalstamo pasaulio ir politikų ryšius. Į šiuos aspektus Bulgarijoje vis dar tinkamai neatsižvelgiama. Taip pat bus svarbu glaudžiai bendradarbiauti su turto konfiskavimo komisija ir kitomis administracinės kontrolės institucijomis, kad už aukšto rango pareigūnų korupciją būtų veiksmingai traukiama atsakomybė ir pasiekiamas atgrasomasis poveikis.

Korupcija viešojo administravimo įstaigose

Be teisėsaugos institucijų pastangų kovoti su korupcija, reikia imtis ir veiksmingų administracinių veiksmų, leidžiančių nustatyti taisyklių pažeidimus, skirti sankcijas ir rengti prevencines priemones. Nuo 2007 m. Bulgarija plėtoja išsamią administracinę šios srities struktūrą. Visų pirma Bulgarijoje įsteigta Ministrų tarybai pavaldi aukšto lygio kovos su korupcija koordinavimo įstaiga, atsakinga už atitinkamos Bulgarijos strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo priežiūrą. 2010 m. įsteigtos dvi naujos administracinės įstaigos – interesų konfliktų prevencijos komisija ir horizontalioji kovos su korupcija skatinimo įstaiga. Be to, visose valstybės valdžios sektoriaus veiklos srityse administracinėms inspekcijoms buvo pavesta plėtoti ir kontroliuoti prevencinę veiklą ir rizikos įvertinimo priemones, o prireikus jos paragintos skirti drausmines sankcijas. Šią struktūrą papildė Nacionalinė audito tarnyba, atsakinga už valstybės pareigūnų turto kontrolę.

Turėdama tokią išsamią administracinę struktūrą, Bulgarija nuo 2007 m. pasiekė gerų rezultatų korupcijos prevencijos ir sankcijų skyrimo už ją srityje. Daugumoje valstybės veiklos sričių buvo parengtos ir įgyvendintos rizikos vertinimo priemonės ir tarnybinės etikos kodeksai, nustatyta valstybės pareigūnų interesų konfliktų, pažeidimų ir turto deklaravimo sistema, o kai kurios institucijos, pvz., muitinė, mokesčių inspekcija ir pasienio policija, įvykdė struktūrines reformas, ypač daug dėmesio skirdamos tarnybinei etikai ir korupcijos prevencijai.

Vis dėlto yra tam tikrų trūkumų, kuriuos Bulgarija turėtų pašalinti siekdama esminių pokyčių atgrasant nuo korupcijos ir stiprinant savo piliečių pasitikėjimą valstybės institucijomis. Turto

⁸⁴ Žr. techninės ataskaitos p. 9.

kontrolės sistema, pagal kurią Nacionalinė audito tarnyba renka ir skelbia turto deklaracijas, labai prisideda prie skaidrumo užtikrinimo, tačiau šios deklaracijos ne visada tikrinamos ir sistemoje nenumatyta galimybė išaiškinti nepagrįsto praturtėjimo atvejus. Žinomi vos keli atvejai, kai kitos institucijos aiškinosi dėl prieštaringų deklaracijos duomenų⁸⁵. Komisijos rekomendacija turto patikrinimą numatyti naujame Turto konfiskavimo įstatyme nebuvo įgyvendinta⁸⁶. Tai, kad buvo tirti vos keli tokie atvejai, leidžia daryti rimtą prielaidą, kad šioje srityje yra spragų, o administracijai turi būti aiškiai suteikti įgaliojimai aktyviai aiškintis neteisėto praturtėjimo atvejus.

2009 m. Bulgarija priėmė Interesų konfliktų įstatymą ir įsteigė administracinę instituciją, atsakingą už interesų konfliktų nustatymą ir baudimą už juos⁸⁷. Įsteigus specializuotą komisiją, įgaliotą nustatyti interesų konfliktus ir už tai skirti sankcijas, iš visuomenės gauta gerokai daugiau informacijos apie galimus interesų konfliktus ir priimta sprendimų, bet iki šiol užbaigta tik viena byla⁸⁸. Įvertinus pirmųjų 15 mėnesių komisijos veiklą, matyti, kad nauja įstaiga ryžtingai kovoja su problemomis ir dirba sparčiai, tačiau svarbiose bylose dar nepriėmė įtakingų sprendimų⁸⁹. Be to, kyla abejonių dėl Interesų konfliktų įstatymo veiksmingumo. Komisijos sprendimai teismine tvarka gali būti peržiūrėti dviejose instancijose, o vėliau skirtos administracinės sankcijos taip pat gali būti apskųstos dviejose instancijose. Dėl tokios sudėtingos dvipakopės procedūros komisija iki šiol priėmė tik penkis baudiamojo pobūdžio sprendimus⁹⁰. Komisija turi įrodyti gebėjimą visuomenei svarbiose bylose priimti pasvertus sprendimus. Iki šiol neįgyvendintos Komisijos rekomendacijos interesų konfliktų taisykles taikyti individualioms paslaugų sutartims⁹¹.

Pagal Bulgarijoje taikomą tvarką korupcijos riziką vykdomosios valdžios institucijose vertina Ministrų tarybos generalinė inspekcija. Ši tvarka gali būti laikoma naudinga korupcijos prevencijos priemone. Tačiau ją taikyti neprivaloma, o generalinės inspekcijos galimybės imtis tolesnių priemonių yra ribotos. Be to, korupcijos riziką privaloma vertinti tik vykdomosios valdžios institucijose⁹²; iki šiol nėra skirta drausminių sankcijų už reikalavimų nesilaikymą. Nauja korupcijos rizikos vertinimo struktūra bendroje Bulgarijos institucinėje sąrangoje („Borkor“) dar neveikia. Ji būtų naudinga tik tuomet, jei taptų stipria centrine

⁸⁵ Naudojant IT programą deklaracijos automatiškai lyginamos su kitais turimais duomenimis, pavyzdžiui, mokesčių deklaracijomis, tačiau nėra rizikos įvertinimo, prieigos prie bankų duomenų, nėra galimybės palyginti su ankstesnių metų deklaracijomis, taigi ir nėra galimybės nustatyti nepagrįsto praturtėjimo atvejų.

⁸⁶ Komisija Bulgarijai rekomendavo „priimti teisės aktus, kuriuose būtų numatytas turto konfiskavimas neatsižvelgiant į baudžiamąjį nuosprendį ir aukšto rango pareigūnų, magistratų ir politikų turto *ex officio* tikrinimas, ir pasiekti laimėjimų šioje srityje“ (COM(2011) 459 galutinis, p. 9).

⁸⁷ Įstatymą Bulgarija priėmė 2009 m., o 2011 m. įsteigė Interesų konfliktų prevencijos ir nustatymo komisiją, po to, kai 2008 m. vasarą buvo sustabdytas ES lėšų mokėjimas, be kita ko, motyvuojant tuo, kad būta interesų konfliktų atvejų ir neužtikrinta pakankama ES lėšų apsauga. (Techninė ataskaita, p. 27; taip pat žr. COM(2008) 496 galutinis, „Bulgarijos vykdomo ES lėšų valdymo ataskaita“).

⁸⁸ Žr. techninės ataskaitos p. 27.

⁸⁹ Vienas iš paskutinių atvejų, dėl kurio visuomenei kilo abejonių, susijęs su buvusiu Turto konfiskavimo komisijos pirmininku ir buvusiu Vartotojų teisių apsaugos komisijos pirmininku ir vienu iš narių.

⁹⁰ Ekspertai nurodė ir kitus trūkumus, visų pirma nepakankamą gebėjimą reaguoti į anoniminius pranešimus ir skirti administracines sankcijas už neteisingai užpildytas deklaracijas (žr. techninės ataskaitos p. 27).

⁹¹ (COM(2011) 459 galutinis, v punkte nurodyta rekomendacija, p. 10). Šiuo metu individualioms paslaugų sutartims taikoma prievolių ir sutarčių teisė, todėl joms negalioja darbo teisės aktai bei jų nuostatos, kuriomis reglamentuojami interesų konfliktai bei pažeidimai.

⁹² Korupcijos rizikos vertinimas neprivalomas Parlamentui, teismams, vietos savivaldos institucijoms, viešosioms agentūroms, viešiesiems institutams, komunalinių paslaugų įmonėms ir viešiesiems fondams.

institucija, kuri koordinuotą kovą su korupcija, būtų įgaliota vertinti kitų institucijų planus, vertintų deklaruotų interesų konfliktų riziką arba veiktų kaip už nepriklausomą vertinimą atsakinga institucija.

Viešasis pirkimas

Viešojo pirkimo teisės aktų įgyvendinimo trūkumai yra esminis korupcijos šaltinis. Dėl jų taip pat nepakankamai veiksmingai naudojamos ES lėšos ir apskritai prastėja viešųjų gėrybių teikimo kokybė ir švaistomos valstybės lėšos. Per auditą ir įvairius Komisijos tarnybų vertinimus šioje srityje buvo nustatyta didelė rizika ir nemažai trūkumų.

Nuo 2007 m. Bulgarija stengiasi gerinti teisinį viešojo pirkimo reglamentavimą ir su tuo susijusias administracines priemones. Bulgarija reformavo viešojo pirkimo teisę, siekdama ją supaprastinti ir sustiprinti tam tikrą administracinę kontrolę ir taip įgyvendinti Komisijos rekomendacijas.⁹³ Viešųjų finansų kontrolės agentūrai ir Audito rūmams buvo suteikti įgaliojimai *ex-officio* atlikti patikrinimus, taip pat buvo išplėstas Viešojo pirkimo tarnybos įpareigojimas tikrinti konkursus prieš juos skelbiant. Dėta pastangų siekiant specializacijos priemonėmis pagerinti teisėsaugos institucijų kompetenciją.

Nepaisant pastangų, lauktų rezultatų nepasiekta. Komisija gauna vis daugiau skundų dėl Bulgarijos viešojo pirkimo sistemos⁹⁴; nustatyta aiškių ES viešojo pirkimo taisyklių pažeidimų. Nors šiais metais paskirta daugiau darbuotojų⁹⁵, perkančiosioms organizacijoms padėti skiriama nepakankamai išteklių. Bulgarijai bus svarbu veiksmingai įgyvendinti naujas kontrolės procedūras. Viešojo pirkimo tarnybai suteikus teisę *ex-officio* atlikti patikrinimus, būtų duotas svarbus ženklas, kad iš visų kitų kontrolės įstaigų tikimasi labiau į rezultatus orientuoto ir rizika grindžiamo požiūrio.

III. Tolesni veiksmai

Iš Komisijos vertinimo matyti, kad per pirmuosius penkerius narystės ES metus Bulgarija padarė pažangą. Prie šios pažangos labai prisidėjo BTM. Komisija mano, kad Bulgarija pasieks BTM tikslus, jeigu paspartins reformų procesą. Gilesnės reformos įmanomos parodant stiprią politinę valią vykdyti reformas, visų pirma aukščiausioje teisėsaugos sistemos lygmenyje. Be to, institucijoms bus reikalinga aiški bendra kryptis ir nuoseklus požiūris į pokyčių įgyvendinimą, taip pat reikėtų veiksmingiau nei iki šiol sutelkti įvairių institucijų veiklą. Tam reikia kur kas ryžtingiau parodyti, kad tarnybinė etika yra vertinama, o už korupciją ir organizuotus nusikaltimus veiksmingai baudžiama. BTM reikėtų toliau taikyti, kad šios pastangos būtų remiamos ir būtų išlaikoma pokyčių dinamika siekiant tvaraus ir negrįžtamo reformų proceso, kuris būtų toks patikimas, kad nebereikėtų iš išorės taikyti BTM.

Pastarųjų penkerių metų laikotarpis rodo, kad Bulgarija gali pasiekti reikšmingų rezultatų, kai turi aiškią politinę kryptį. Ji numatė daug tinkamų priemonių. Kitas žingsnis – tas priemones naudoti, siekiant paspartinti ir įgyvendinti reformą. Tai padės įgyvendinti BTM reikalavimus, o Bulgarijos piliečiams parodyti politinę valią vykdyti reformas. Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė visoms valstybėms narėms numato tam tikras pareigas, bet kartu suteikia ir galimybes. Komisija tikisi, kad Bulgarija užbaigs šį BTM įgyvendinimo procesą ir problemas spręs vadovaudamasi tokiais pačiais pagrindais kaip ir kitos valstybės narės.

⁹³ COM(2011) 459 galutinis, p. 10.

⁹⁴ 2008–2009 m. Komisija gavo 4 skundus dėl viešojo pirkimo, o 2010–2011 m. – jau 26 skundus.

⁹⁵ Šiais metais Viešojo pirkimo tarnybai skirta 10 papildomų pareigybių, daugiausiai papildomoms *ex-ante* kontrolės funkcijoms atlikti.

Pripažindama, kad Bulgarija dabar turi įgyvendinti priimtus sprendimus, vengti regreso ir parodyti pasiektus solidžius rezultatus, Komisija nusprendė kitą vertinimą atlikti 2013 m. pabaigoje. Per tą laiką bus galima įvertinti apčiuopiamus rezultatus. Be to, Komisija nebeteiks tarpinių ataskaitų. Vis dėlto ji atidžiai stebės tuo laikotarpiu daromą pažangą, reguliariai rengdama misijas ir palaikydama intensyvų dialogą su Bulgarijos institucijomis ir kitomis valstybėmis narėmis.

IV. Rekomendacijos

Kad būtų siekiama tolesnės pažangos, Komisija ragina Bulgariją imtis veiksmų toliau išvardytose srityse ir remtis jai skirtomis rekomendacijomis, kurios jai turėtų padėti koncentruotis į kitą pažangos, padarytos taikant BTM, vertinimą 2013 m. pabaigoje.

1. Teismų reforma
 - Atnaujinti Aukščiausios teismų tarybos sudėtį ir ją įgalinti vykdyti esminę reformą.
 - Parengti ir įgyvendinti vidutinės trukmės teismų sistemos žmogiškųjų išteklių strategiją, kuri būtų grindžiama poreikių ir darbo krūvio analize, numatytų teismų struktūros pokyčius ir kitokią įdarbinimo bei mokymo tvarką.
 - Įgalinti naująjį generalinį prokurorą reformuoti prokuratūros struktūrą, procedūras ir organizavimą, remiantis nepriklausomo funkcinio audito išvadomis ir bendradarbiaujant su išorės ekspertais.
 - Nustatyti naujojo baudžiamojo kodekso parengimo ir įgyvendinimo terminą.
 - Užtikrinti galimybes visoms pagrindinėms NVO ir profesinėms organizacijoms dalyvauti formuojant ir stebint reformos strategijas.
2. Teisėsaugos nepriklausomumas, atskaitomybė ir tarnybinė etika
 - Inspekcijų veiklą sutelkti į tarnybinės etikos ir teismų veiklos veiksmingumo užtikrinimą. Nustatyti vieną veiksmingą visoje šalyje galiojančią atsitiktinio bylų paskirstymo sistemą.
 - Užtikrinti, kad generalinio prokuroro rinkimai būtų pavyzdiningai skaidrūs, grindžiami konkurencija ir tarnybinės etikos bei veiksmingumo kriterijais.
 - Užtikrinti, kad skaidrumas, objektyvumas ir tarnybinė etika taptų svarbiausiais teisėsaugos sistemos darbuotojų vertinimo, paaugstinimo, skyrimo ir drausminių sprendimų kriterijais.
3. Veiksmingas teismo procesas
 - Parengti strategiją, kaip sumažinti nepaskelbtų teismų sprendimų, kurių motyvai nesurašyti, skaičių, ir išanalizuoti šios problemos sprendimo galimybes.
 - Užpildyti veiksmingo teismo sprendimų vykdymo spragas, kaip antai įkalinimo bausmės išvengimas pasislepiant arba teismo paskirtų finansinių sankcijų netaikymas.

- Priimti strategiją, kaip pagerinti teismų praktikos nuoseklumą, be kita ko, pavedant Aukščiausiam kasaciniam teismui parengti veiksmingą strategiją, skirtą prieštarigai praktikai nustatyti, ir priimti sprendimus.

4. Kova su organizuotu nusikalstamumu

- Užtikrinti, kad naujoji Turto konfiskavimo komisija būtų paskirta vadovaujantis tarnybinės etikos kriterijumi, kad kitos institucijos, ypač prokuratūra, visapusiškai su ja bendradarbiautų ir kad Aukščiausias kasacinis teismas prireikus skubiai priimtų sprendimus, siekdamas apsaugoti jos įgaliojimus.
- Atlikti nepriklausomą nepavykusių išspręsti bylų analizę, kreipiant dėmesį į silpnąsias tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo vietas įvairiose srityse, pvz., liudytojų apsauga, ekonominė ir finansinė analizė, policijos atliekamas įrodymų rinkimas ir teisėsaugos bei vykdomosios valdžios institucijų bendradarbiavimas.
- Tuo remiantis pašalinti struktūros, valdymo, personalo, mokymo, bendradarbiavimo ir profesinės veiklos trūkumus.

5. Kova su korupcija

- Pasinaudoti ankstesnių bylų patirtimi siekiant pagerinti policijos, prokuratūros ir teismų veiklos rezultatus.
- Atlikti nepriklausomą Bulgarijos nacionalinės kovos su korupcija strategijos poveikio vertinimą. Pavesti vienai institucijai užduotis, susijusias su kovos su korupcija koordinavimu, įvairiuose sektoriuose dedamų pastangų rėmimu ir koordinavimu, visose viešosiose įstaigose pasiektų kovos su korupcija strategijos rezultatų ataskaitų teikimu ir naujos nepriklausomos stebėjimo sistemos, kurioje dalyvautų pilietinė visuomenė, rėmimu.
- Padaryti Interesų konflikto įstatymo pataisas, leisiančias veiksmingai skirti atgrasomąsias sankcijas. Peržiūrėti turto deklaracijų ir tikrinimo sistemą, ją paverčiant veiksminga neteisėto praturtėjimo išaiškinimo priemone.