



Bruselis, 2015 01 28
COM(2015) 36 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Bulgarijos pažanga pagal bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą

{SWD(2015) 9 final}

1. ĮVADAS

2007 m. Bulgarijai stojant į Europos Sąjungą buvo sukurtas bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas (BTM)¹. Buvo sutarta, kad pagrindinėse srityse reikia toliau dirbti siekiant pašalinti teismų reformos trūkumus ir kovoti su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu. Nuo tada BTM ataskaitose buvo apžvelgiama Bulgarijos pažanga, o konkrečiomis rekomendacijomis siekta padėti Bulgarijos valdžios institucijoms pasirinkti pastangų kryptį.

BTM teko svarbus vaidmuo Bulgarijoje konsoliduojant teisinę valstybę – vieną svarbiausių europinės integracijos aspektų. Komisijos vykdomas stebėjimas ir bendradarbiavimas su Bulgarijos valdžios institucijomis skatinant reformas padarė konkrečios įtakos reformų tempui ir mastui. Komisijos išvados ir BTM metodika nuolat sulaukdavo tvirto Tarybos pritarimo²; prie jų bendradarbiaudamos ir medžiaga prisidėjo daug valstybių narių.

Šioje ataskaitoje apibendrinami praėjusiais metais atlikti veiksmai ir pateikiama rekomendacijų dėl tolesnių veiksmų. Ji parengta Komisijai atlikus kruopščią analizę ir pasinaudojus Bulgarijos valdžios institucijų, pilietinės visuomenės ir kitų suinteresuotųjų šalių pateikta medžiaga. Komisija galėjo pasinaudoti konkrečia kitų valstybių narių teismų ekspertų parama, kad pateiktų praktikų požiūrį.

Praėjusiais metais Bulgarijoje vyravęs politinis netikrumas nesuteikė tvirto pagrindo veikti. Šioje ataskaitoje bus nurodyta keletas sričių, kuriose problemos yra pripažintos ir jau pradėdama formuluoti sprendimus. Juos dar reikės įtvirtinti, kad išryškėtų permainingų tvarumas. Bulgarija taip pat gali daugiau nuveikti rinkdama (ir skelbdama) duomenis apie teismus ir teisėsaugą.

Iššūkio mastą iliustruoja pačių bulgarų nuomonės apklausa. 2014 m. rudenį atlikta „Eurobarometro“ apklausa rodo, kad Bulgarijos visuomenė gana vieningai mano, kad teismų reforma, kova su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu yra labai rimtos Bulgarijos problemos. Rezultatai taip pat parodė, kad bulgarai būgštauja dėl padėties pablogėjimo, tiesa, turėdami vilties, kad tendencija gali pasikeisti, ir tvirtai remdami ES vaidmenį sprendžiant tas problemas ir ES veiksmų tęsimą, kol Bulgarija pasieks į kitų valstybių narių panašų lygį³. Tokios nuostatos pabrėžtinai rodo, kad siekiant piliečių gyvenimo kokybės būtina tęsti reformas: ir dėl to, kad korupcija ir organizuotas nusikalstamumas daro poveikį Bulgarijos ekonomikai, ir dėl teisinės valstybės reikšmės veikiančiai laisvai visuomenei.

BTM sukurtas taip, kad juo būtų stebimos ilgalaikės tendencijos, o ne fiksuojama padėtis konkrečiu momentu. Vis dėlto šioje ataskaitoje siekiama atsižvelgti į perspektyvas, kurias nubrėžė 2014 m. lapkričio mėn. dirbti pradėjusi vyriausybė, ir nustatyti keletą pagrindinių gairių, kurios gali nušviesti tos politikos įgyvendinimo pažangą ateityje. Šitaip Komisija tikisi, kad ši ataskaita padės siekti naujo konsensuso, kuris paspartintų reformas Bulgarijoje. Šios ataskaitos rekomendacijos, tinkamiems tikslams skiriamos ES lėšos ir kitų valstybių narių įsitraukimas⁴ kartu rodo, kad ES yra pasirengusi paremti pakartotines pastangas.

¹ 2006 m. spalio 17 d. Tarybos išvados (13339/06); 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 *final*).

² Tarybos išvados apie ankstesnes ataskaitas http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 406.

⁴ Kelios valstybės narės teikia Bulgarijai techninę pagalbą su BTM susijusiose srityse.

2. REFORMŲ PROCESO PADĖTIS BULGARIJOJE

2.1. Teismų reforma

Teisėjų nepriklausomumas, atskaitomybė ir tarnybinė etika

Aukščiausioji teismų taryba (ATT) turi didelių įgaliojimų valdyti ir organizuoti Bulgarijos teismų sistemą. 2014 m. BTM ataskaitoje nurodyta, kad nepaisant reikšmingų žingsnių valdymo reformos srityje, ATT nėra plačiai laikoma „autonomiška ir nepriklausoma institucija, galinti veiksmingai ginti teismų nepriklausomumą nuo vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų kišimosi“⁵. 2014 m. ATT darbas ir toliau kėlė kontroversijų: keletą kartų jos kilo dėl paskyrimų ir atleidimų ar dėl to, kaip teismai taiko atsitiktinio bylų paskirstymo sistemą. Be to, ilgainiui sustiprėjo trintis tarp ATT ir pilietinei visuomenei atstovauti įsteigtos Pilietinės tarybos: pilietinės visuomenės atstovai tikina, kad į jų nuomonę nėra tinkamai atsižvelgiama. Dėl to keletas organizacijų, įskaitant didžiausią teisėjų asociaciją, išstojo iš Pilietinės tarybos. Gal iš dalies reaguodama į tai, ATT suformavo komunikacijos strategiją ir ėmėsi kelių kitų skaidrumo didinimo priemonių⁶.

Vienas su nepriklausomumu susijusių aspektų, kuriuos pabrėžia suinteresuotosios šalys, yra tai, kad kiekvieną iš abiejų teismų sektoriaus atšakų valdo kolegos iš kitos šakos. Skirtingose valstybėse narėse teisėjų ir prokurorų autonomija teismų tarybose yra skirtingo laipsnio. Dėl to diskutuojama Bulgarijoje: vieni ragina Aukščiausioje teismų taryboje sukurti atskiras kolegijas, kurios lemtų karjeros ir drausminius sprendimus dėl teisėjų ir prokurorų, o horizontalesnio pobūdžio klausimai būtų sprendžiami plenarinėje sesijoje. Tokių raginimų pamatas – skirtinga organizacinė struktūra ir skirtingi teisėjų bei prokurorų vaidmenys, taip pat tai, kad viena ATT dalis galėtų naudotis paskyrimų ir drausminių klausimų sprendimais tam, kad darytų spaudimą kitai.

Ši ATT struktūros pakeitimo idėja įtraukta į naujai pasiūlytą teismų reformos strategiją, kurią priėmė Bulgarijos Vyriausybė ir Parlamentas⁷. ATT, kad ir nevisiškai prieštaraudama permainingai, suabejojo dėl įgyvendinamumo, teigdama, kad dėl jos reikėtų keisti Konstituciją ir nepakaktų teisėkūros keliu pakeisti Teismų sistemos įstatymą. Be to, reformos strategija aprėpia platesnio pobūdžio aspektus, tokius kaip ATT narių rinkimus. Ankstesnėse BTM ataskaitose jau pateikta rekomendacijų, kurios tiktų artimiausiems ATT rinkimams, nes pagerėtų skaidrumas ir būtų sprendžiama atrankos procedūros tarnybinės etikos problema, įskaitant tuo, kad Tarybos nariams, kurie atstovauja teisėjams, būtų taikoma taisyklė „vienas teisėjas – vienas balsas“⁸. Naujojoje strategijoje taip pat sprendžiamas teismų pirmininkų galios mažinimo klausimas, kuris praeityje buvo laikomas svarbiu siekiant užtikrinti atskirų teisėjų nepriklausomumą.

BTM ataskaitose nuolat akcentuota didesnio skaidrumo ir objektyvumo skiriant teisėjus reikšmė⁹. Nors 2014 m. išvengta tokio aštrumo kontroversijų, kokių būta 2012–2013 m.,

⁵ COM(2014) 36 final, p. 3.

⁶ Techninės ataskaitos 2.1 skirsnis.

⁷ Ataskaitos leidžia spręsti, kad 2015 m. sausio 21 d. šiuo klausimu buvo diskutuota Parlamente.

⁸ COM(2012) 411 final, p. 11.

⁹ Žr., pvz., COM (2012) 411 final, p. 6, ir COM (2014) 36 final, p. 9.

aukšto lygio teisėjų paskyrimo klausimas tebekelia problemų. Visų pirma, Aukščiausio kasacinio teismo pirmininko (AKTP) rinkimai buvo keliskart atidėti, iškilus kontroversijai dėl balsavimo sistemos, nors paraiškas pateikė puikios kvalifikacijos kandidatai, turintys solidžios patirties pačioje ATT. Kitų teismų administracinių vadovų paskyrimas sukėlė abejonių dėl to, ar atrankos procedūros atvira ir grindžiama nuopelnais. Be to, panašu, kad ne visada dėmesio sulaukdavo klausimai, kuriuos nevyriausybinės organizacijos užduodavo ATT dėl tam tikrų kandidatų tarnybinės etikos, nors ATT atlieka oficialią visų kandidatų tarnybinės etikos patikrą, kuri yra svarbi procedūros dalis, nes dėl jos gali būti priimta nepalanki nuomonė. Atlikta kai kurių procedūrinių patobulinimų, kurie galėtų padidinti procedūrų skaidrumą, pavyzdžiui, numatyta galimybė teisėjams ATT surengti kandidatų į teismo pirmininko pareigas klausymus. Tokios naujos procedūrinės galimybės gali ir padidinti paskyrimo patikimumą, ir padidinti procese dalyvaujančių atitinkamas pareigas einančių ir už klausimą atsakingų teisėjų atsakomybę.

Vienas svarbiausių tarnybinę etiką ir veiksmingumą teismų sektoriuje įtvirtinančių subjektų yra Teismų inspekcija. 2014 m. sausio mėn. BTM ataskaitose vyriausiojo inspektoriaus rinkimai (šios pareigos ilgai buvo neužimtos) laikyti svarbiu išbandymu¹⁰. Rinkimai iki šiol nėra įvykę. 2014 m. pavasarį vykusį procedūrą pritraukė kandidatai, kurie atrodė šioms pareigoms pakankamai kvalifikuoti, tačiau procesas užtruko ilgai ir Parlamente nepasiektas balsavimo etapas. Todėl Inspekcija liko be Konstitucijoje numatytos tvirtos nepriklausomos vadovybės. Tai bus svarbus išbandymas ir 2015 m.: ar Bulgarijos valdžios institucijos pajėgios atlikti skaidrius ir nuopelnais pagrįstus paskyrimus į aukštų teismo pareigūnų pareigas¹¹.

Kita 2014 m. ataskaitos¹² rekomendacija – nuodugnai ir nepriklausomai išanalizuoti atsiktinio bylų paskirstymo sistemą, siekiant užtikrinti, kad teismų administracijos vadovai visiškai atsakytų už visus sprendimus nukrypti nuo šios sistemos. ATT ėmėsi keleto veiksmų siekdama išanalizuoti galimas spragas ir, įgyvendindama ilgalaikį e. teisingumo projektą, parengė sistemos modernizavimo planus. Dabar informacija apie bylų paskirstymą gali būti surenkama centralizuotai, todėl palengvėjo patikra. Tačiau panašu, kad šis tarpinis sprendimas saugumo nepagerino. Į konkrečias spragas, nustatytas 2013 m. kovo mėn. atliekant Aukščiausiojo administracinio teismo ir Sofijos miesto teismo auditą, nesureaguota. Todėl 2014 m. rudenį kilo keletas skandalų, susijusių su bylų paskirstymu Sofijos miesto teisme¹³. Tų problemų ATT nepastebėjo – jas iškelti teko išorės subjektams.

Nors tenka apgailestauti dėl ilgalaikio sprendimo parengiamųjų darbų vilkinimo, daug aktualesnė problema yra reakcija į akivaizdžius nusižengimus. ATT reakcija 2014 m. rudenį leido manyti, kad, nors nusikalstamos veikos ir drausminių nusižengimų potencialas yra didelis, Tarybai tai nėra svarbus prioritetas. Atrodo, kad teismų reputacija Bulgarijoje ir toliau kentės, kol nebus sukurta visiškai saugi sistema. Patikinti, kad nauja sistema kuriama sėkmingai, padėtų pasikviesti išorės IT saugumo ekspertai, kurie tą sistemą patikrintų¹⁴.

¹⁰ COM(2014) 36 final, p. 4.

¹¹ Nacionalinė asamblėja iš naujo pradėjo procedūrą, pagal kurią kandidatų paskyrimo terminas – 2015 m. sausio 30 d.

¹² Žr. rekomendaciją COM (2014) 36 final, p. 9.

¹³ Konkrečiai, paskiriant dvi su bankroto procedūra susijusias rezonansines bylas. Žr. techninės ataskaitos 4.1 skirsnį.

¹⁴ Galima manyti, kad tai galėtų būti sritis, kurią tiktų finansuoti ES lėšomis.

Teismų sistemos reformos strategijos

Teisingumo ministerija ėmėsi veiksmų: pirmiausia priėmė 2014 m. BTM rekomendacijų įgyvendinimo planą (nors jo dabartinis statusas ir terminai turi būti nurodyti aiškiau), o paskui rudenį pristatė ilgai lauktą teismų reformos strategiją¹⁵. Tas visapusiškas dokumentas pakeistų 2010 m. strategiją, kuri įgyvendinta tik iš dalies. 2014 m. gruodžio 17 d. strategija patvirtinta Ministrų Tarybos sprendimu, o 2015 m. sausio 21 d. jai pritarė dauguma Parlamento narių¹⁶.

Skatinant diskusiją dėl jos teksto siekta konsensuso ir stiprinta atsakomybė¹⁷. Generalinis prokuroras ir ATT pateikė išsamių komentarų. Tekste esama daug elementų, kuriuos įtraukti ragino pilietinė visuomenė ir profesinės organizacijos¹⁸, taip pat ankstesnėse BTM ataskaitose nurodytų aspektų. Jo tikslai – užtikrinti gerą teismo institucijų valdymą ir pagerinti žmogiškųjų išteklių aspektus, taip pat plačiaja prasme modernizuoti baudžiamosios teisės politiką ir pagerinti pagrindinių teisių apsaugą. Strategija suteikė skaidrumo diskusijai apie teismų reformą ir parodė skubos mastą – dabar tai turi atsiskleisti ją įgyvendinant.

Persekiojimo klausimu padaryta reikšmingos pažangos įgyvendinant veiksmų planą, kurį 2013 m. pateikė generalinis prokuroras. Iš dalies dėl postūmio, kurį davė teismų reformos strategija, 2014 m. lapkričio mėn. generalinis prokuroras taip pat pateikė naujų pasiūlymų dėl persekiojimo decentralizavimo ir dėl papildomų nesikišimo į prokurorų darbą garantijų¹⁹.

Naujas Baudžiamasis kodeksas buvo rengiamas toliau, tačiau tebetruksta konsensuso. Ekspertai ir praktikai išreiškė skirtingas nuomones dėl to, ar jį reikia visiškai perrašyti, ar tik iš dalies pakeisti, ir dėl bendrųjų principų. Atrodo, kad vyrauja ketinimas laikytis dviejų etapų modelio, kai iš pradžių būtų sparčiai priimtos su tam tikrais skubesniais klausimais susijusios Baudžiamojo kodekso dalys, įskaitant nuostatas, susijusias su kova prieš korupciją ir organizuotu nusikalstamumu, ir galbūt Baudžiamojo proceso kodeksas. Per antrąjį etapą, remiantis išsamiu poveikio vertinimu bei vieša konsultacija, būtų nustatytas naujo Baudžiamojo kodekso poreikis. Tai būtų platesnių svarstymų apie būsimą baudžiamąją politiką dalis, ir reikia daugiau laiko norint dėl jos pasiekti konsensusą²⁰.

Teismų sistemos veiksmingumas

ATT toliau rengė teisėjų ir teismo įstaigų darbo krūvio vertinimo metodiką²¹. Vienas iš tikslų – nustatyti darbo krūvio matavimo ir skirstymo taisykles, atsižvelgiant į bylų sudėtingumą ir

¹⁵ Skelbiama Teisingumo ministerijos interneto svetainėje (bulgarų kalba) <http://mjs.bg/107/>

¹⁶ Atrodo, kad dėl kai kurių strategijos elementų Parlamente kilo abejonių.

¹⁷ 2014 m. spalio mėn. laikinoji vyriausybė tekstą pateikė kaip projektą.

¹⁸ Visų pirma žr. minėtuosius pasiūlymus dėl ATT padalijimo į kolegijas dėl paskyrimų ir drausminių sprendimų.

¹⁹ Konkretūs pasiūlymai, kuriuos pateikė generalinis prokuroras ir kuriais siekiama labiau decentralizuotos, skaidresnės ir atskaitingesnės prokuratūros, galėtų būti svarstomi atsižvelgiant į platesnio masto Baudžiamojo proceso kodekso ir Teismų sistemų įstatymo permainas.

²⁰ Nuo 2009 m. šioje srityje vyksta parengiamieji darbai, ir taip turėtų būti sutelkta gausi pamatinė analitinė medžiaga.

²¹ Iš dalies atsiliepdama į BTM rekomendacijas (žr., pvz., COM(2014) 36 *final*, p. 10), analitinis darbas, kurį dabar atlieka ATT, galėtų padėti toliau tobulinti vertinimo pagrindus, pavyzdžiui, padėti geriau apskaičiuoti darbo krūvį ir formuoti aiškesnius reguliaraus teisėjų vertinimo pagrindus.

masą. Šiandien darbo krūvio skirtumai laikomi reikšminga sistemos neefektyvumo priežastimi. Bus peržiūrėti visi regioniniai teismai, atsižvelgiant į socialinius-ekonominius ir demografinius veiksnius ir būtinybę užtikrinti teisę kreiptis į teismą, tam, kad iki 2015 m. pabaigos būtų pateiktas pasiūlymas dėl naujo regioninių teismų žemėlapiu. Jau imtasi konkrečių veiksmų racionalizuojant karinius teismus. Solidi metodika suteiktų tinkamą pagrindą, pagal kurį galima vertinti, ar tikslinga uždaryti mažą darbo krūvį turinčius teismus (arba sukurti mobiliųjų teismų sistemą), kartu išteklius skiriant kitiems pernelyg didelį krūvį turintiems teismams. Parengiamasis platesnės teismų žemėlapiu reformos darbas veikiausiai užtruks ilgiau, ypač dėl to, kad ATT turės koordinuoti su platesniu suinteresuotųjų šalių ratu²², net jeigu jai priklauso galutinis sprendimas.

Kalbant apie žmogiškųjų išteklių valdymą apskritai, pagrindiniai veiksniai yra vertinimo bei karjeros sistemos ir profesinio mokymo kokybė. Šiuo klausimu Vyriausybės teismų reformos strategijoje nurodyta keletas būsimų tobulinimo elementų. Nacionalinis teismų institutas toliau plečia mokymo kursų teisėjams pasiūlą²³.

Kita BTM ataskaitose akcentuota sritis – drausminės priemonės. Tarp problemų – nenuoseklumas (ir nuoseklumo užtikrinimo standartų stygius), kurį rodo didelis po apeliacijos pakeistų sprendimų nuošimtis. ATT neseniai patvirtino keletą priemonių, įskaitant šios srities bendrąsias gaires, nors nepanašu, kad tai buvo pagrįsta aiškia trūkumų analize. Per anksti tvirtinti, kad priemonių, kurių imtasi, pakaks, kad ateityje būtų išvengta kontroversijų dėl drausminių procesų.

Kitas klausimas, kurį raginta spręsti BTM ataskaitose, yra veiksmingas teismų sprendimų įgyvendinimas ir ypač nuteistų nusikaltėlių, kuriems pavyko išvengti teisingumo ir pasislėpti, problema. Tam tikras darbas nuveiktas ir tam tikrų valdymo žingsnių imtasi įgyvendinant 2014 m. tarpžinybinį planą. Tačiau valdžios institucijų reakcija ir toliau buvo nepakankamai įtikinanti. Į klausimą nepažvelgta visais aspektais, todėl sunku įvertinti, kiek vienkartinėmis priemonėmis (tokiomis kaip elektroninio stebėjimo taikymas) pavyks pašalinti spragas²⁴.

2.2. Korupcija

Korupcija lieka rimta Bulgarijos problema. Neseniai atliktoje „Eurobarometro“ apklausoje beveik visi (97 %) respondentai korupciją laikė svarbia problema²⁵.

Pagal BTM jau seniai rekomenduojama, kad Bulgarija persvarstytų ir atnaujintų nacionalinę kovos su korupcija strategiją²⁶. Atrodo, kad pirmieji neoficialūs neseniai atlikto Bulgarijos kovos su korupcija strategijos poveikio vertinimo, kurį atliko Bulgarijos valdžios institucijos, rezultatai yra svarus įnašas – kaip sąžiningas strategijos trūkumų įvertinimas. Tarp išvadų: nenuoseklus požiūris, nepakankamas rizikos vertinimo taikymas, stebėjimo ir vertinimo nevykdymas. Nors ministerijos patobulino kontrolės sistemą, tačiau, kai nėra centralizuotos

²² Tai daro poveikį kitų viešojo sektoriaus įstaigų teritoriniam suskirstymui.

²³ Techninės ataskaitos 4.2 skirsnis.

²⁴ Žr. techninės ataskaitos 6.2 skirsnį.

²⁵ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 406.

²⁶ Panašiai ir 2014 m. ES kovos su korupcija ataskaitoje nurodyta nemažai Bulgarijoje kylančių iššūkių (COM(2014) 38 final). Korupcija (ir teismų nepriklausomumas) taip pat nurodyti kaip iššūkis Bulgarijai 2014 m. konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose, kurios priimtos įgyvendinant ekonominės politikos koordinavimo Europos semestrą. (OJ 2014/C 247/02).

struktūros ar bendrų lyginamųjų rodiklių, skirtingų ministerijų inspekcijos galiausiai veikia nekoordinuotai. Panašu, kad vietos lygmeniu nustatytoje tvarkoje esama didelių spragų. Kalbant apie struktūrą, kuriai Bulgarija pavedė atlikti rizikos analizę (BORKOR), atrodo, kad ji neatnešė rezultatų, kurie būtų proporcingi jai skirtoms išlaidoms, ir bet kuriuo atveju tegali būti laikoma papildomos analitinės informacijos šaltiniu. Tai įstaigai neskirta brėžti politinės krypties²⁷.

Šis dabartinės kovos su korupcija sistemos įvertinimas galėtų būti ilgai lauktos reformos atspirties tašku. Konsultavimasis su visomis suinteresuotosiomis šalimis sudarytų sąlygas atsižvelgti į patirtį ir sustiprinti atsakomybę už vykdomą veiklą. Pilietinė visuomenė kovos su korupcija srityje sukaupe naudingos patirties, kuri turi būti visapusiškai panaudota.

Daugeliu atveju prevencinės priemonės tėra embrioninėje būklėje. Atskirose srityse sukaupia tam tikros patirties²⁸, tačiau ji rodo pastangų pabirimą. Nėra matyti struktūros, kuri sudarytų sąlygas keistis geriausia patirtimi arba įvertinti sėkmės istorijas. Viešoji administracija neturi visapusiškos privalomo kovos su korupcija veiksnių stebėjimo ir atsiskaitymo centriniam subjektui sistemos.

Kaip nurodyta keliose iš eilės BTM ataskaitose, viešieji pirkimai yra sritis, kurioje korupcijos rizika yra didelė. Procedūrų tikrinimo sistemos gali būti sustiprintos, kaip numatyta pastarojo meto Bulgarijos viešųjų pirkimų sistemos strategijoje, kuri parengta atsiliepiant į Komisijos tarnybų rekomendacijas.

Interesų konfliktų ir neteisėto praturtėjimo klausimu pasakytina, kad Interesų konfliktų prevencijos ir patikrinimo komisija laukia teisės aktų pakeitimų ir vadovų paskyrimo. Abu šie veiksmai svarbūs, kad komisija galėtų efektyviai veikti²⁹, ir priverstinis buvusio pirmininko atsistatydinimas įrodžius prekybą poveikiu³⁰ rodytų, kad komisijai reikia skubiai atgauti stabilumą. Tačiau šie sprendimai nepriimti per visus 2014 metus. Už tai atsakingas Parlamentas, ir dėl vilkinimo gali susidaryti įspūdis, kad sprendimai srityse, kuriose pirmenybė turėtų būti teiktina tarnybinei etikai, priimami remiantis politiniais argumentais. Kalbant apie korupcijos prevenciją, būtų galima geriau pasinaudoti valdžios sektoriaus pareigūnų pateiktomis turto deklaracijomis – nustatyti rizikos sritis ir galimus neteisėto praturtėjimo atvejus.

Efektyvus persekiojimas ir galutinis nuteisimas yra būtina bet kurios kovos su korupcija strategijos patikimumo sąlyga. Iki šiol su didele korupcija susijusiose bylose, nepaisant problemos masto, galutinai nuteista labai nedaug asmenų³¹. Generalinėje prokuratūroje imtasi teigiamų veiksnių, kad korupcijos klausimui būtų teikiama pirmenybė; padaugėjo iškeltų bylų, ir jos nagrinėjamos sparčiau. Keletas tokių bylų susijusių su aukštas pareigas einančiais asmenimis. Kaip ir organizuoto nusikalstamumo atveju, siekiant nustatyti teismo praktikos aspektus, kuriais gali būti manipuluojama norint užvilinti nagrinėjimo procesą, būtina stebėti, kaip vyksta korupcijos bylų nagrinėjimas teismuose. Kartais atrodo, kad bylos gana

²⁷ COM(2014) 36 final, p. 7; techninės ataskaitos 5.4 skirsnis.

²⁸ Pavyzdžiui, muitinės arba pasienio apsaugos pareigūnai kuo mažiau dirba su grynaisiais pinigais arba vykdoma pareigūnų rotacija.

²⁹ Techninės ataskaitos 5.4 skirsnis.

³⁰ Tai yra baudžiamojo proceso dalykas.

³¹ Valstybinė nacionalinio saugumo agentūra 2014 m. veiklos ataskaitoje galėjo nurodyti, kad kovai su organizuotu nusikalstamumu skirta daugiau veiklos nei kovai su korupcija.

ilgai vilkinamos teisme, o paskui siunčiamos į prokuratūrą suteikiant nedaug laiko atlikti papildomas užduotis.

Siekdama efektyviau tirti korupciją viešojo administravimo sistemoje, prokuratūra įsteigė nedidelę specializuotą struktūrą, kurioje dirba prokurorai ir Valstybinės nacionalinio saugumo agentūros tyrėjai. Padalinys iki šiol dažniausiai imdavosi vietos lygmens korupcijos bylų, kurių dėl ryšių vietoje ir spaudimo nebuvo galima nagrinėti vietos lygmeniu. Atrodo, kad specializuotų kovos su korupcija struktūrų modelis atneša tam tikrų ankstyvų rezultatų, tačiau jam reikia praeiti išbandymą su aukštesnio lygmens bylomis ir operatyvinių pajėgumų plėtros išbandymą. Svarbu ir tai, kad Valstybinės nacionalinio saugumo agentūros struktūrinės permainos nesumažintų šio darbo efektyvumo.

Ryškėja kita problema – Baudžiamojo kodekso taisyklių, skirtų kovai su korupcija (ypač korupcija aukštu lygmeniu) ir prekyba poveikiu, trūkumai ir aktyvios bei pasyvios korupcijos atskyrimas. Panašu, kad esama didžiulio poreikio modernizuoti šią kodekso sritį – jai galėtų būti naudingi skubūs pakeitimai, kartu tęsiant platesnio pobūdžio diskusiją apie baudžiamąją politiką ir naująjį kodeksą.

2.3. Organizuotas nusikalstamumas

Organizuotas nusikalstamumas ir toliau yra problema Bulgarijoje. Tai pripažįstama viešai reiškiamose nuomonėse³², o pastaruoju metu atgarsio susilaukė viešo susišaudymo ir liudytojų nužudymo atvejai aiškiai priminė padėties rimtumą. 2014 m. prokuratūros iškeltų bylų skaičius atrodo gerokai didesnis, tačiau bylų, kuriose priimta galutinė išvada, dar maža³³. Šioje srityje dirbančios valdžios institucijos su Komisija pasidalijo nerimu apie spaudimą vietos lygmeniu, kuris trukdo efektyviai tirti nusikaltimus ir korupcijos atvejus. Rimta problema lieka liudytojų bauginimas; ir galbūt yra būdų paskatinti liudytojus noriau priimti liudytojų apsaugos programas³⁴.

Prieš dvejus metus įsteigta specializuota prokuratūra ir teismas tam tikrų rezultatų ima duoti lėtai: galutinių nuteisimo atvejų labai mažai; bylos nagrinėtos sparčiau tik keliais atvejais. Tačiau jų veiksmams trukdo nekryptingas bylų paskirstymas ir labai formalistiškos Baudžiamojo proceso kodekso nuostatos. Lapkričio mėn. generalinis prokuroras pateikė pasiūlymų, kuriais būtų sprendžiami keletas tų klausimų.

Nepaisant nemažų pastangų, panašu, kad turto atėmimo ir konfiskavimo priemonės dar nepakankamai taikomos organizuotoms nusikalstamoms grupuotėms. Skubos atveju prokuroras įsako taikyti laikinas turto užšaldymo priemonės, ir jos perduodamos svarstyti Turto konfiskavimo komisijai. Ta komisija ir toliau pasiekia reikšmingų rezultatų, nepaisant sudėtingos teisinės sistemos. Paskutiniuojuose BTM ataskaitoje iškelta klausimų dėl naujos turto konfiskavimo teisinės sistemos³⁵ – tačiau į juos liko neatsakyta.

³² 96 % greitosios „Eurobarometro“ apklausos Nr. 406 apklaustų Bulgarijos piliečių tai laiko svarbia problema.

³³ Techninės ataskaitos 6.1 skirsnis.

³⁴ Nesenu liudytojo rezonansinėje byloje nužudymo atveju liudytojas atsisakė dalyvauti liudytojų apsaugos programoje.

³⁵ COM(2014) 35 *final*, p. 8.

Vidaus reikalų ministerija turi savo pajėgumų atlikti teismo medicinos, DNR, balistinių ir grafologinių tyrimų, tačiau kitose specialiose srityse reikia naudotis teismuose akredituotų ekspertų paslaugomis, ir tai kelia klausimų dėl jų prieinamumo, kompetencijos, išlaidų ir galbūt nešališkumo. Bulgarija neturi ekspertų biuro ar panašaus mechanizmo. Stebėtojai nurodė šią problemą, kaip vieną galimą priežastį, dėl kurios bylos teismuose nejudą³⁶.

Naujoji Bulgarijos vyriausybė paskelbė apie ketinimą organizuoto nusikalstamumo tyrimus išbraukti iš Valstybinės nacionalinio saugumo agentūros įgaliojimų sąrašo ir taip panaikinti kontroversišką buvusios policijai priklausiusios Kovos su organizuotu nusikalstamumu direkcijos GDBOP sujungimą su Valstybine nacionalinio saugumo agentūra 2013 m.³⁷ Dėl ankstesnės šios srities reformos kelis mėnesius buvo nutrūkusi veikla, susijusi su organizuoto nusikalstamumo bylomis, įskaitant bendradarbiavimą su kitų valstybių narių saugumo tarnybomis. Buvo išreikšta nuogąstavimų, kad nauja už organizuoto nusikalstamumo tyrimus atsakingų žinybų reorganizacija gali sukelti panašių trūkių, tačiau Vyriausybė aiškiai pareiškė, kad ji suvokia tokią riziką ir imsis priemonių, kad pereinamasis laikotarpis praeitų sklandžiau.

3. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Nuo paskutinės Komisijos ataskaitos, paskelbtos 2014 m. sausio mėn., pažanga sprendžiant teismų reformos problemas ir imantis konkrečių kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu priemonių vyko lėtai. Tai, kad šioje ataskaitoje aptariamam laikotarpiu būta trijų skirtingų vyriausybių, o Parlamente nepavyko suformuoti daugumos, aiškiai sumažino ryžtą vykdyti reformą. Vis dėlto tolesnio reformos įgyvendinimo kertinis akmuo yra pripažinti problemas ir nustatyti jų šalinimo priemonės. Dabartinė Vyriausybė žengė svarbų žingsnį – priėmė teismų reformos strategiją, kurios tikslumo laipsnis daro gerą įspūdį. Taip pat esama ženklų, kad laukiama dabartinių kovos su korupcija priemonių analizė suteiks naudingos medžiagos svarstymams apie būsimą strategiją. Kitas etapas būtų parodyti, kad reforma iš tiesų yra politinis prioritetas – toliau sparčiai įgyvendinti tas sistemas, siekti konsensuso ir apibrėžti tikslus veiksmus su konkrečiais etapais, o paskui užtikrinti jų įgyvendinimą. Tam reikėtų tolesnių politinės kultūros permainų ir realaus supratimo, kad šie klausimai yra patys aktualiausi.

Kai kurios pagrindinės institucijos toliau diegė valdymo pokyčius, kurie turėtų palaikyti pastangas toliau vykdyti reformas ir taip keisti situaciją vietose. Pasitikėjimą valdžios institucijų profesionalumu ir atsidavimu padėtų stiprinti ne tik spartesnis reformos įgyvendinimas strategijoje nubrėžta kryptimi, bet ir sistemingesnis ir profesionalesnis duomenų rinkimas, didesnis su informacijos pateikimu viešojoje erdvėje susijęs skaidrumas.

Progreso patikimumas taip pat priklausys nuo reakcijos į tam tikras kontroversijas ir pažangą nagrinėjant tam tikras bylas. Ankstesnėse BTM ataskaitose pabrėžta, kaip skeptišką viešąją nuomonę reformų atžvilgiu pakurstė kontroversiją tokiose srityse kaip skaidrumas ir nuopelnai skiriant teisėjus arba reakcija į nusižengimus, tokius kaip nuteistų nusikaltėlių pasislėpimas arba akivaizdžios klaidos atliekant atsitiktinį bylų paskirstymą. Bulgarijos valdžios institucijų reakcija tokiais atvejais ir toliau buvo nepakankamai įtikinanti ir stiprino

³⁶ Techninės ataskaitos 6.1 skirsnis.

³⁷ COM(2014) 35 *final*, p. 8.

abejones dėl teismų nepriklausomumo. Galutinių teismo sprendimų aukšto lygio korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo bylose iki šiol priimta labai mažai. Šie su pagrindinėmis pokyčių priemonėmis susiję trūkumai lemia ligšiolinį skeptišką bulgarų požiūrį į reformą, kurį rodo nuomonės apklausos³⁸.

Komisija ragina Bulgariją imtis veiksmų šiose srityse:

1. Teisėjų nepriklausomumas, atskaitomybė ir tarnybinė etika

Teismo reformos strategijoje yra daug pasiūlymų, kurių tikslas – šalinti spragas šioje srityje. Tokias priemones reikia taikyti suvokiant, kad sistemos patikimumas priklauso nuo valdžios institucijų, kurios rodo ryžtą kuo labiau padidinti objektyvumą ir užtikrinti stabilų pažeidimų nagrinėjimą.

- Tęsti ATT organizavimo reformą, įtraukiant profesines asociacijas ir kitas svarbias suinteresuotąsias šalis, taip pat ir rengiantis būsimų rinkimų į ATT procedūroms, po kurių bus išrinkta pajėgi pelnyti pasitikėjimą ATT.
- Taikyti objektyvius nuopelnų, tarnybinės etikos ir skaidrumo standartus, taikytinus paskyrimams į teismų pareigas, įskaitant aukšto lygio pareigas, ir tie paskyrimai turi būti atlikti laiku. Ypač svarbūs tarnybinės etikos aspektai, o už paskyrimus atsakingi asmenys turi parodyti, kad sureaguota į visus klausimus.
- Skubiai išspręsti aklavietėje atsidūrusią paskyrimo į vyriausiojo inspektoriaus pareigas problemą.
- Sparčiai pagerinti atsitiktinio bylų paskirstymo sistemos saugumą ir paspartinti jos modernizavimo darbus; atlikti visų atvejų, kai kilo įtarimų dėl galimo prasilenkimo su sistema, griežtą ir nešališką tyrimą.

2. Teismų sistemos reforma

Teismų reformos strategija yra tvirtas būsimų veiksmų pagrindas, o jos įžiebta diskusija rodo, kad institucijos, tokios kaip generalinė prokuratūra, reaguoja konstruktyviai.

- Priimti ir įgyvendinti Vyriausybės patvirtintą naują teismų strategiją ir prokuratūros pasiūlytas sukonkretintas idėjas.
- Imtis kritinių Baudžiamojo kodekso sričių, kurias reikia skubiai tobulinti siekiant pagerinti kovą su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu.
- Sutarti dėl detalaus grafiko, kaip vyks ilgesnis svarstymas dėl pamatinių naujo Baudžiamojo kodekso tikslų.

3. Teismų sistemos veiksmingumas

Aukščiausioji teismų taryba ėmėsi kelių svarbių valdymo priemonių, kurias dabar reikia įgyvendinti iki galo.

- Pabaigti rengti teisėjų ir teismų darbo krūvio įvertinimo metodiką ir konsultuotis su visomis pagrindinėmis suinteresuotosiomis šalimis, kad būtų padėtas objektyvus pamatas teismų žemėlapiu reformai (prireikus atsiejant teismus nuo kitų viešųjų paslaugų žemėlapių).

³⁸ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 406.

- nustatyti aiškias nuobaudų procedūras ir standartus, kad būtų užtikrintas drausminių nutarčių nuoseklumas.
- Atlikti darbą, kuriuo būtų pašalintos veiksmingo teismų sprendimų įgyvendinimo spragos, tokios kaip slapstymasis siekiant išvengti laisvės atėmimo arba negebėjimas pritaikyti teismo paskirtų finansinių sankcijų.
- Padaryti konkrečią pažangą e. teisingumo srityje, tai laikant priemone pagerinti teismo procesą.

4. Korupcija

Netrukus pasirodysiančiame Bulgarijos kovos su korupcija strategijos įvertinime turėtų būti naudingos Bulgarijai kylančių iššūkių analizės. Ji gali padėti ir apibrėžti naująją strategiją, ir imtis konkrečių veiksmų, kuriais būtų pradėtos spręsti problemos ir prevencijos, ir efektyvus persekiojimo aspektais.

- Vienintelei įstaigai suteikti įgaliojimus ir autonomiją, kurių reikia norint koordinuoti kovos su korupcija veiksmus ir kontroliuoti jų vykdymo užtikrinimą; sukurti vienodą viešojo sektoriaus minimalių standartų, susijusių su kontrolės įstaigomis, rizikos vertinimu ir atsiskaitymo prievolėmis, rinkinį.
- Sukurti solidžią nacionalinę kovos su korupcija strategiją, pradedant nuo esamos strategijos trūkumų analizės paskelbimo.
- Užtikrinti ryžtingą 2014 m. liepos mėn. priimtos viešųjų pirkimų strategijos tęstinį įgyvendinimą.
- Baigti likusių Interesų konfliktų prevencijos ir nustatymo komisijos narių paskyrimo procedūras ir iki galo atlikti įstatymo dėl interesų konfliktų pakeitimus.
- Įvertinti, kaip būtų galima geriau panaudoti turto deklaravimo sistemą (pavyzdžiui, taikant rizikos vertinimą pasirinkti tikrintinus asmenis).
- Padidinti prokuratūros pajėgumus, kad ji galėtų vykdyti persekiojimą aukšto lygio korupcijos byloje.
- Stebėti aukšto lygio korupcijos bylų pažangą, apibrėžti veiksmus ir jų imtis siekiant, kad procesinės spragos nebūtų naudojamos teismo procesams vilkinti.

5. Organizuotas nusikalstamumas

Didelis neišnagrinėtų bylų kiekis ir mažas pažangos pavyzdžių skaičius ir toliau gožia darbą, kuris dirbamas kovojant su organizuotu nusikalstamumu ir gerinant šioje srityje dirbančių teisėsaugos pareigūnų profesionalumą.

- Sukurti būtinas sąlygas, kad Specializuotas kovos su organizuotu nusikalstamumu teismas ir su jam priskirta prokuratūra pajėgtų susitelkti į didelio dėmesio susilaukusias sudėtingas bylas.
- Stebėti aukšto lygio organizuoto nusikalstamumo bylų pažangą, apibrėžti veiksmus ir jų imtis siekiant, kad procesinės spragos nebūtų naudojamos teismo procesams vilkinti.
- Užtikrinti būtinus saugiklius, kad aukšto lygio atsakovai negalėtų pasislėpti nuo teisingumo arba kad jiems nepavyktų paslėpti nusikalstamu būdu įgyto turto iki galutinio teismo sprendimo, aiškiai nustatant, kas atsakingas už kiekvieną trūkumą.
- Užtikrinti, kad visi organizuoto nusikalstamumo tyrimą vykdančių struktūrų pakeitimai vyktų taip, kad būtų užtikrintas veiklos tęstinumas.