



Strasbūras, 2018 11 13
COM(2018) 850 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Bulgarijos pažanga pagal bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą

{SWD(2018) 550 final}

1. ĮVADAS

2017 m. sausio mėn. Komisija atliko išsamų Bulgarijos pažangos per dešimt metų nuo bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmo (BTM) sukūrimo 2007 m. vertinimą.¹ Remdamasi ilgalaikę perspektyva ir padaryta nemaža pažanga, Komisija parengė 17 pagrindinių rekomendacijų, kurias įgyvendinus būtų užbaigtas BTM procesas – tai atitiktų Pirmininko J.-C. Junkerio nustatytą tikslą – užbaigti BTM procesą per šios Komisijos kadenciją. Todėl galima manyti, kad 2017 m. sausio mėn. pateiktų rekomendacijų pakanka, kad būtų užbaigtas BTM, nebent dėl kokių nors pokyčių akivaizdžiai sumažėtų daroma pažanga. Taip pat pabrėžta, kad proceso sparta priklausys nuo to, kaip greitai Bulgarija sugebės rekomendacijas negrįžtamai įgyvendinti. Visų pirma, rekomendacijose daugiausia dėmesio skirta Bulgarijos valdžios institucijų atsakomybei ir atskaitomybei ir vidaus apsaugos priemonių, kuriomis užtikrinamas rezultatų negrįžtamumas, kūrimui, siekiant parodyti, kad vykdomi projektai bus tęsiami, net be BTM. Taryba pabrėžė, kad BTM bus baigtas taikyti, kai bus tinkamai pasiekti visi šeši Bulgarijai taikomi orientaciniai tikslai.

2017 m. lapkričio mėn. ataskaitoje² Komisija pabrėžė, kad „padaryta didelė pažanga įgyvendinant 2017 m. sausio mėn. ataskaitoje išdėstytas rekomendacijas, ypač 1 rekomendaciją (dabar naujos sudėties Aukščiausioji teismų taryba (ATT) turės parodyti rezultatus) ir 16 bei 17 rekomendacijas (reikėtų išlaikyti progresyvią tendenciją). Padaryta didelė pažanga įgyvendinant ir 4 rekomendaciją, tačiau dar daug reikia nuveikti. Nors Komisija dar negalėjo padaryti išvados, kad šiame etape yra tinkamai pasiektas bent vienas orientacinis tikslas, ji toliau laikosi nuomonės, kad, jei bus politinės valios ir ryžto toliau vykdyti reformą, Bulgarija turėtų sugebėti artimiausiu metu įgyvendinti likusias BTM rekomendacijas.“ Taryba palankiai įvertino svarbius teigiamus veiksmus, tačiau pažymėjo, kad dar daug ką reikia nuveikti.³

Šioje ataskaitoje pristatoma papildoma pažanga, padaryta nuo 2017 m. lapkričio mėn. laikantis 2017 m. sausio mėn. ataskaitoje išdėstytų rekomendacijų. Kaip ir ankstesniais metais, ši ataskaita parengta Komisijai atlikus kruopščią analizę, glaudžiai bendradarbiaujant su Bulgarijos institucijomis, taip pat atsižvelgiant į pilietinės visuomenės ir kitų suinteresuotųjų šalių, įskaitant kitas valstybes nares, pastabas.

2. BENDRA PADĖTIS

2017 m. sausio mėn. ataskaitoje pažymėta, kad nepaisant pažangos, padarytos siekiant BTM orientacinių tikslų, ją stabdė nepalankios sąlygos, susijusios su valdžios sektoriaus nestabilumu, teisėkūros proceso nenuoseklumu, taip pat žiniasklaidos aplinka, kuri nebuvo palanki reformoms⁴. Nors šios problemos buvo susijusios ne vien tik su BTM taikymo sritimi, tokie veiksniai vis dėlto turėjo įtakos reformos įgyvendinimo pažangai.

Nuo 2017 m. lapkričio mėn. visus metus Bulgarijoje buvo vyriausybės stabilumo laikotarpis. Jis buvo palankus reformų procesui. Svarbiausias žingsnis buvo bendros kovos su korupcija sistemos reformos patvirtinimas 2018 m. sausio mėn. Darbas buvo tęsiamas ir kitose srityse, įskaitant anksčiau patvirtintų reformų įgyvendinimą. Keliose srityse reformos tebevykdomos

¹ COM(2017) 43. Vadovaujantis 2006 m. spalio 17 d. Ministrų tarybos išvadomis (13339/06), mechanizmas buvo sukurtas 2006 m. gruodžio 13 d. Komisijos sprendimu (C(2006) 6570).

² COM(2017) 750.

³ Tarybos išvados dėl bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmo, 2017 m. gruodžio 12 d.

⁴ COM(2017) 43.

arba toliau vyksta diskusijos dėl tinkamos veiksmų krypties. Vis dėlto kartais teisėkūros pokyčiai ir toliau kėlė ginčų. Vienais atvejais teisėkūros procesas galėjo reaguoti ir prisitaikyti,⁵ o kitais – ginčai tebevyko ir priėmus teisės aktus⁶. Vis dėlto atrodo, kad teisės aktų sistema užtikrino nuspėjamesnį ir mažiau prieštaringą reformų įgyvendinimą nei praeityje.

Tarptautiniai stebėtojai pastaraisiais metais pastebėjo didelį Bulgarijos žiniasklaidos aplinkos pablogėjimą – Bulgarijos žiniasklaidos sektoriui būdinga neskaidri nuosavybė ir prastai vykdomas žurnalistikos standartų laikymosi užtikrinimas. Tokia padėtis kenkia viešųjų diskusijų kokybei, todėl gali sumažėti visuomenės galimybės gauti informacijos, nes nepriklausomų šaltinių yra nedaug⁷. Žiniasklaidos aplinka yra svarbi teismų nepriklausomumui: kai kurios žiniasklaidos priemonės, susijusios su neskaidriais interesais, vykdo tikslinius išpuolius prieš teisėjus, kyla sunkumų ieškant veiksmingų teisių gynimo priemonių. Aukščiausioji teismų taryba atlieka pagrindinį vaidmenį ginant teismines institucijas ir teismų nepriklausomumo principą nuo tokių išpuolių⁸.

Žvelgiant plačiau, žiniasklaidos, kaip ir pilietinės visuomenės, gebėjimas priversti valdžioje esančius asmenis atsiskaityti už savo veiksmus pliuralistinėje aplinkoje, kurioje nėra spaudimo, yra svarbus kertinis akmuo vykdamas reformas pagal BTM ir apskritai užtikrinant geresnį valdymą.

3. BTM ORIENTACINIŲ TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO PAŽANGOS VERTINIMAS REMIANTIS 2017 M. SAUSIO MĖN. BTM ATASKAITOJE PATEIKTOMIS REKOMENDACIJOMIS

3.1. Pirmasis orientacinis tikslas. Teismų nepriklausomumas

1 rekomendacija. *Užtikrinti skaidrius būsimos Aukščiausiosios teismų tarybos rinkimus, numatant viešus svarstymus Nacionalinėje Asamblėjoje prieš išrenkant parlamentinės kvotos narius, ir suteikti galimybę pilietinei visuomenei pasisakyti apie kandidatus.*

2 rekomendacija. *Pasiekti, kad į aukštus teismo pareigūnų postus būtų skiriama atsižvelgiant į nuopelnus ir skaidriai, be kita ko, ir skiriant būsimą naują Vyriausiojo administracinio teismo pirmininką.*

3 rekomendacija. *Siekiant pagerinti praktinę Teismų inspekcijos veiklą ir tolesnius Aukščiausiosios teismų tarybos veiksmus, susijusius su Inspekcijos nustatytais faktais, visų*

⁵ Baudžiamojo kodekso pataisos, kuriomis siekiama kovoti su korupcija privačiame sektoriuje, sulaukė plataus masto verslo asociacijų ir teismo specialistų pasipriešinimo, todėl Nacionalinės Asamblėjos Teisės reikalų komitetas pradėjo papildomą konsultacijų dėl jų projekto raundą.

⁶ Pavyzdžiui, Administracinio proceso kodekso pataisos, priimtose 2018 m. vasarą nepaisant pilietinės visuomenės organizacijų prieštaraivimų, daugiausia kilusių dėl nuogastavimo, ar bus užtikrinta teisė kreiptis į teismą, turėjo būti priimtose atmetant Prezidento veto ir jau perduotos Konstituciniam teismui, kad būtų peržiūrėta jų atitiktis Konstitucijai.

⁷ Pagal organizacijos „Žurnalistai be sienų“ pasaulio spaudos laisvės indeksą 2018 m. Bulgarija užėmė 111 vietą iš 180 pasaulio šalių – tai blogiausias rezultatas iš dabartinių ES valstybių narių, rodantis, kad padėtis pastaraisiais metais labai pablogėjo. 2013 m. ši šalis užėmė 87 vietą. Žr. <https://rsf.org/en/ranking>. Taip pat žr. 2016 m. Žiniasklaidos pliuralizmo observatorijos ataskaitą: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Gauta informacijos, kad pastaruoju metu buvo atvejų, kai Taryboje buvo sunku rasti reikiamą konsensusą dėl tinkamo atsako. Tarybos nariai teigė, kad reikia rasti pusiausvyrą tarp teisėtų žiniasklaidos interesų pranešti apie teismų reikalus ir teismų nepriklausomumo interesų. Tačiau, pripažindama poreikį laikytis nuoseklaus požiūrio į šiuos klausimus, Taryba parengė suderintų standartų rinkinį, kuriuo ateityje galima bus vadovautis.

pirma tarnybinės etikos klausimais, reikia apsvarstyti galimybę prašyti išorės ekspertų pagalbos, pavyzdžiui, iš Paramos struktūrinėms reformoms tarnybos ir (arba) Europos Tarybos.

Paskutinėje ataskaitoje naujos Aukščiausiosios teismų tarybos rinkimai paminėti kaip esminis 2017 m. įvykis. Rinkimai vyko pagal naują patobulintą konstitucinę ir teisinę sistemą, pagal kurią numatomi tiesioginiai tiesioginiai teismų renkamų narių rinkimai ir parlamento renkamų narių rinkimai dviejų trečdalių balsų dauguma Nacionalinėje Asamblėjoje. Praėjusių metų spalio mėn. naujoji Taryba pradėjo kadenciją ir atlieka svarbų vaidmenį tiek užtikrinant kasdienį teisminių institucijų valdymą, tiek vykdamas tolesnę jų reformą.

Apskritai panašu, kad naujoji Taryba vadovaujamojo vaidmens ėmėsi siekdama profesionalumo ir gero bendradarbiavimo, vengdama susiskaidymo, kuris dažnai būdavo būdingas ankstesnei Tarybai. Anksčiau sprendimai dėl pareigūnų skyrimo į aukštus postus teismų sistemoje kėlė susirūpinimą – trūko skaidrumo ir buvo įtarimų dėl nederamos politinių ar ekonominių interesų įtakos, todėl 2017 m. sausio mėn. ataskaitoje pažymėta, kad naujoji Aukščiausioji teismų taryba turi užsirekomenduoti skaidriais ir nuopelnais grindžiamais sprendimais.

Per praėjusius metus buvo paskirti keli teisminių institucijų vadovai, dėl kurių iš esmės nekilo didesnių ginčų⁹. Kovo mėn. Sofijos miesto teismo naujo pirmininko paskyrimo procedūra buvo nesėkminga, nes balsuojant Tarybos teisėjų kolegijoje nuomonės dėl kandidatų išsiskyrė. 2014 ir 2015 m. Sofijos miesto teisme kilus didelių skandalų, vadovaujant naujai vadovybei jis buvo iš esmės pertvarkytas. Tačiau, 2017 m. vasarą pirmininkui atsistatydinus dėl asmeninių priežasčių, Teismas yra be nuolatinės vadovybės. Tarybai bus svarbu užtikrinti, kad šis paskyrimas vyktų laikantis atviros ir skaidrios procedūros, kad nauju pirmininku galėtų pasitikėti tiek plačioji visuomenė, tiek teisme dirbantys teisėjai¹⁰. Šiuo metu taip pat vyksta Specializuoto kovos su organizuotu nusikalstamumu teismo naujo pirmininko skyrimo procedūra¹¹. Apskritai pranešama, kad rengiami konkursai dėl paskyrimo į teismus, padedant Aukščiausiojo kasacinio teismo, kol pakopiniu principu galiausiai pasiekiami visi teisminių institucijų lygmenys. Tokie konkursai yra svarbus skaidrumo elementas, todėl bus svarbu, kad Aukščiausioji teismų taryba užtikrintų jų veiksmingumą tvarkingai užpildant laisvus postus¹².

Kita sritis, dėl kurios anksčiau kilo ginčų, yra susijusi su drausminėmis procedūromis. Šioje srityje Taryba dalijasi atsakomybe su nepriklausoma teismų inspekcija, kuriai 2017 m. sausio mėn. buvo suteikti papildomi įgaliojimai tikrinti teisėjų sąžiningumą, be kita ko, tikrinant asmeninio turto deklaracijas, ir patikėtas svarbesnis vaidmuo inicijuojant drausmines procedūras. Padedant Komisijos Paramos struktūrinėms reformoms tarnybai ir Europos Tarybai neseniai buvo pradėtas ir 2019 m. turėtų būti baigtas projektas, kuriuo atsižvelgiama į Komisijos rekomendaciją pasinaudoti išorės ekspertų žiniomis.

⁹ Vyriausiojo administracinio teismo naujo pirmininko paskyrimas buvo užbaigtas 2017 m. ir apie tai jau rašyta 2017 m. lapkričio mėn. ataskaitoje.

¹⁰ Antra procedūra tebevyksta ir į postą pretenduoja du kandidatai.

¹¹ Specializuotam teismui tenka svarbus vaidmuo Bulgarijos teismų sistemoje, nes jame nagrinėjamos bylos, susijusios su organizuotu nusikalstamumu, o nuo praėjusio lapkričio – su aukšto lygio korupcija.

¹² Anksčiau kaip alternatyvus kelias į teisėjų paaugstinimą buvo plačiai naudojamos ilgalaikės komandiruotės ir tai kėlė nuogąstavimų dėl galimos rizikos nepriklausomumui. Suinteresuotosios šalys atkreipė dėmesį į riziką, kad tokia praktika gali vėl būti taikoma 2017 m. priėmus teisės aktų pakeitimus, kuriais panaikinamos per 2016 m. reformą įvestos nuostatos, kuriomis reguliuojama komandiruočių trukmė.

Remiantis pirmojo orientacinio tikslo analize, Bulgarija įgyvendino 1 rekomendaciją, o 2 ir 3 rekomendacijos yra beveik įgyvendintos. Kadangi kai kurie pokyčiai tebevyksta, norint patvirtinti šį vertinimą, reikia ir toliau skirti dėmesį konkretiems rezultatams pagal 2 ir 3 rekomendacijas, tačiau pirmasis orientacinis tikslas gali būti laikomas preliminariai įvykdytu.

3.2. Antrasis orientacinis tikslas. Teisinė sistema

4 rekomendacija. *Siekiant pagerinti teisinę patraukimo atsakomybėn už aukšto lygio korupciją ir sunkių formų organizuotus nusikaltimus sistemą, priimti Baudžiamojo proceso kodekso ir Baudžiamojo kodekso pakeitimus.*

2017 m. sausio mėn. ataskaitoje nurodyta, kad vienas iš didžiausių likusių iššūkių – pašalinti Bulgarijos baudžiamojo kodekso ir procedūrų trūkumus, visų pirma siekiant pagerinti Bulgarijos baudžiamosios teisenos sistemos gebėjimą veiksmingai kovoti su aukšto lygio korupcija ir organizuotu nusikalstamumu.

Bulgarija per daugelį metų ėmėsi įvairių konkrečių teisėkūros priemonių tokiems klausimams spręsti ir 2017 m. priėmė papildomus Baudžiamojo proceso kodekso pakeitimus. Pagrindiniai pokyčiai – aukšto lygio korupcijos bylų perdavimas Specializuotam kovos su organizuotu nusikalstamumu teismui ir griežtesnės taisyklės, leidžiančios teismams grąžinti bylas prokuratūrai dėl formalių priežasčių. Toks grąžinimas, pagrįstas formaliomis ir procedūrinėmis klaidomis, dabar galimas tik per parengtinį bylos nagrinėjimą pačioje teismo proceso pradžioje¹³.

Šie pakeitimai jau įsigaliojo. Specializuotam baudžiamajam persekiojimui taip pat buvo skirta papildomų išteklių, kad būtų galima susidoroti su papildomu darbo krūviu, ir vykdomos procedūros siekiant suteikti papildomų išteklių specializuotam teismui¹⁴. Kalbant apie teismo proceso operatyvumą, pakeitimų poveikis buvo didesnis teismo proceso pradžioje perduotų bylų skaičius. Tai turbūt yra natūralu pereinamuoju etapu, iš dalies dėl atsargaus teisėjų požiūrio įsigaliojus naujosioms taisyklėms. Laikui bėgant, kai pasibaigs parengiamasis etapas, jį turėtų kompensuoti spartesnė pažanga¹⁵.

Be 2017 m. padarytų teisinių Baudžiamojo proceso kodekso pakeitimų, pastaraisiais metais taip pat buvo diskutuojama, ką daryti su labai sudėtinga ir formalia Bulgarijos baudžiamojo proceso procedūrine sistema. Taip atsižvelgiama į keletą pastaraisiais metais pačių Bulgarijos valdžios institucijų ir išorės ekspertų atliktų tyrimų, tiek vykdančią nuolatinę teismų reformos strategiją, tiek, kalbant konkrečiau, siekiant pagerinti korupcijos bylų tyrimo ir patraukimo baudžiamajon atsakomybėn sistemą¹⁶.

Šios diskusijos vyko prie Teisingumo ministerijos suburtose darbo grupėse, dalyvaujant teisminių institucijų atstovams ir mokslo ekspertams. 2018 m. buvo padarytos išvados keliais klausimais, dėl kurių nuspręsta nesiimti tolesnių teisėkūros veiksmų¹⁷. Tais atvejais, kai

¹³ Žr. COM(2017) 750, p. 4, ir SWD(2017) 700, p. 6–7.

¹⁴ Suinteresuotosios šalys išreiškė susirūpinimą vėlavimu paskirti papildomus teisėjus į specializuotą teismą, tačiau teigiama, kad procesas pradėtas.

¹⁵ Bulgarijos valdžios institucijos pareiškė tikinčios, kad per ateinančius mėnesius išryškės aiškūs teigiami rezultatai bendro teismo procedūrų operatyvumo požiūriu.

¹⁶ Taip pat žr. 3.3 ir 3.4 skirsnius.

¹⁷ Vienas iš pavyzdžių, kai buvo nuspręsta pasinaudoti kitomis nei teisėkūros priemonėmis, yra kaltinimų turinys ir forma – generalinis prokuroras paprašė Aukščiausiojo kasacinio teismo priimti aiškinamąjį sprendimą, siekiant išaiškinti teisinį pagrindą. Kitas klausimas, kurio Bulgarijos valdžios institucijos

nuspręsta nepriimti teisės aktų, bus svarbu apsvarstyti galimas su teisėkūra nesusijusias priemones, kad būtų sprendžiami pagrindiniai uždaviniai.

Vis dar svarstoma, ar dėl tyrimų metu iškilusių kai kurių klausimų reikia imtis tolesnių teisėkūros priemonių. Vienas pavyzdys, kuris atspindi iškilusių uždavinių esmę, yra susijęs su klausimu, kaip nustatyti ikiteisminės procedūros inicijavimo slenkstinę ribą, ir susijusiu preliminarinių tyrimų, kurie neregamentuojami Baudžiamojo proceso kodekse ir kuriems surinktos informacijos negalima naudoti kaip įrodymų teisme, naudojimo klausimu. Veiksmingumo atžvilgiu esama argumentų tiek už, tiek prieš preliminarinių tyrimų naudojimą, kuris taip pat susijęs su opiais kaltinamųjų sprendimų teisminės peržiūros mechanizmo klausimais¹⁸. Kitas svarstytas opus klausimas, dėl kurio dar nepadaryta išvada, yra susijęs su esamomis procedūromis, skirtomis patraukti atsakomybėn aukščiausius postus teismuose užimantiems pareigūnams, įskaitant pareigas einantį generalinį prokurorą, kilus rimtų įtarimų dėl pažeidimo ar nusikalstamos veikos¹⁹.

Galiausiai vyriausybė parengė tikslinius Baudžiamojo kodekso pakeitimus, kuriais siekiama palengvinti baudžiamąjį persekiojimą už korupcijos nusikaltimus viešajame sektoriuje ir išplėsti baudžiamosios teisės taikymo sritį įtraukiant korupciją privačiame sektoriuje. Šie pakeitimai pasirodė esą prieštaringi ir Bulgarijos teisės aktų leidėjas juos tebesvarsto.

Priimant sprendimus dėl to, kaip spręsti šiuos likusius klausimus, ypač turint omenyje galimas pasekmes visai nusikalstamų veikų tyrimo sistemai ir pagrindinių institucijų pusiausvyrai, būtina juos atidžiai apsvarstyti ir pasitarti su suinteresuotosiomis šalimis. Be to, nors antrasis orientacinis tikslas susijęs su galimais teisėkūros sprendimais, pagrindiniai uždaviniai yra glaudžiai susiję su klausimais, iškilusiais vykdant platesnio masto teismų reformos strategiją ir korupcijos tyrimus, kurie yra trečio ir ketvirto orientacinio tikslo objektai.

Remiantis antrojo orientacinio tikslo analize, Bulgarija padarė didelę pažangą įgyvendindama 4 rekomendaciją ir ėmėsi konkrečių veiksmų, kad pagerintų atitinkamą teisinę sistemą. Bulgarijos valdžios institucijos vis dar svarsto keletą klausimų, kurie taip pat svarbūs siekiant trečiojo ir ketvirtojo orientacinių tikslų. Galima laikyti, kad antrasis orientacinis tikslas yra preliminariai įvykdytas, kol bus toliau stebima, kaip vykdomi teisės aktų pakeitimai.

3.3. Trečiasis orientacinis tikslas. Tęsiama teismų reforma

5 rekomendacija. Paskelbti viešoms konsultacijoms skirtą ataskaitą, kurioje būtų išsamiai aprašyta pažanga, padaryta įgyvendinant nacionalinę teismų reformos strategiją, ir nurodyti likę veiksmai, kurių reikia imtis. Nustatyti mechanizmą, kaip per likusią strategijos įgyvendinimo laikotarpį nuolat informuoti visuomenę apie padarytą pažangą.

nusprendė nespręsti, buvo rekomendacijos dėl aktyvesnio vadovybės dalyvavimo priimant sprendimus prokuratūroje dėl konkrečių bylų, kurias Bulgarijos valdžios institucijos laikė galimai probleminėmis Bulgarijos kontekste.

¹⁸ SWD(2018) 550, p. 9.

¹⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismas nustatė, kad veiksmingų pareigas einančio generalinio prokuroro tyrimo mechanizmų nebuvimas buvo vienas iš pagrindinių Bulgarijos baudžiamosios teisenos sistemos trūkumų 2009 m. principinėje byloje, o jos tolesnį nagrinėjimą vis dar stebi Europos Taryba. Žr. *Kolevi prieš Bulgariją*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-95607\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\).

6 rekomendacija. Remiantis naujais darbo krūvio standartais spręsti su darbo krūviu susijusią problemą labiausiai užimtuose teismuose ir susitarti dėl veiksmų gairių, kaip vykdyti teisminės sistemos reformą ir kartu plėtoti e. teisingumo sistemą.

7 rekomendacija. Nustatyti veiksmų gaires, kaip įgyvendinti Paramos struktūrinėms reformoms tarnybos ataskaitoje pateiktas rekomendacijas, susijusias su prokuratūros reforma ir jos bendravimu su kitomis institucijomis, ir sukurti plačiosios visuomenės informavimo apie pažangą mechanizmą.

8 rekomendacija. Nustatyti veiksmų gaires, kaip įgyvendinti tyrime dėl EŽTT sprendimų pateiktas rekomendacijas, ir sukurti plačiosios visuomenės informavimo apie pažangą mechanizmą.

Darbas teismų reformos srityje tęsiamas įvairiomis 2014 m. teismų reformos strategijoje nustatytais kryptimis. Šiomis aplinkybėmis vyriausybė tęsė konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis konsultacinėje teismų reformų taryboje ir ėmė reguliariai skelbti naujausią informaciją apie pažangą ir tolesnius reformų proceso prioritetus. Dabartinei reformų strategijai artėjant link pabaigos 2020 m., šie mechanizmai galėtų būti naudojami kaip atspirties taškas platesnio masto visuomenės diskusijoms dėl Bulgarijos teismų ateities ir galimų reformų iniciatyvų prioritetų, taip pat ir po 2020 m. Šiose diskusijose taip pat praverstų Aukščiausiosios teismų tarybos, turinčios plačius nepriklausomus įgaliojimus, susijusius su teismų valdymu Bulgarijoje, dalyvavimas.

Svarbiausia problema šiuo atžvilgiu yra darbo krūvio valdymas teismuose ir su tuo susijęs galimos būsimos teisminės sistemos reformos klausimas. Šiuo metu prokuratūra vykdo bandomąjį projektą, kuriuo siekiama sujungti keletą vietos prokuratūrų – tai būtų pirmas žingsnis siekiant platesnio masto reformos. Tačiau kalbant apie teismus, Aukščiausioji teismų taryba laikosi atsargaus požiūrio, o bendra teismų sistemos reforma artimiausiu metu atrodo vis mažiau tikėtina. Vietoj to buvo imtasi iniciatyvų dėl jurisdikcijos civilinės teisės bylose perskirstymo teisės aktų pakeitimais, siekiant perskirstyti labiausiai užimtų teismų, paprastai Sofijoje, darbo krūvį kitiems teismams. Vyriausybė pritarė tokiam požiūriui ir Nacionalinėje Asamblėjoje neseniai buvo priimti konkretūs pakeitimai²⁰. Be šių teisėkūros iniciatyvų, Aukščiausioji teismų taryba taip pat neseniai pradėjo keletą teisėjų postų perkėlimo į pagrindinius teismus Sofijoje procedūrą. Šios teisėkūros ir valdymo pastangos bus svarbios siekiant trumpuoju laikotarpiu sumažinti šių teismų patiriamą spaudimą. Ilgesniu laikotarpiu reikės sistemingesnių reformų, kad būtų galima užtikrinti veiksmingą ir efektyvią teismų sistemą²¹.

Kita svarbi teismų reformos strategijos darbo kryptis – gerinti teisminių veiksmų, susijusių su korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo bylomis, sistemą. 2016 m. kelių valstybių narių patyrusių prokurorų grupė, padedama Komisijos Paramos struktūrinėms reformoms tarnybos, parengė pranešimą apie Bulgarijos prokuratūrą ir pateikė keletą rekomendacijų Bulgarijos valdžios institucijoms. Remiantis 2016 m. gruodžio mėn. ataskaitoje pateiktomis

²⁰ Siekiant perskirstyti tam tikros rūšies vartojimo ir reikalavimų išmokėti draudimo išmokas bylų jurisdikciją buvo priimti daliniai Civilinio proceso kodekso pakeitimai. Svarstomi ir kiti pakeitimai, galbūt pasinaudojant Komisijos Paramos struktūrinėms reformoms tarnybos technine pagalba.

²¹ Svarbus tokių reformų aspektas bus e. teisingumo sprendimų kūrimas platesnio teisminės sistemos persvarstymo kontekste. Tai yra sritis, kurioje buvo pakartotinai imtasi veiksmų vadovaujant Aukščiausiajai teismų tarybai. Ankstesnė Taryba inicijavo keletą projektų, kurie buvo remiami ES fondų lėšomis, tačiau jų įgyvendinimas gerokai vėlavo.

rekomendacijomis buvo parengtos 2017 m. Bulgarijos valdžios institucijų paskelbtos veiksmų gairės, ir jau imtasi konkrečių veiksmų daugeliui jų įgyvendinti, kaip antai, Specializuoto kovos su organizuotu nusikalstamumu teismo, kuris dabar taip pat atsakingas už kovą su aukšto lygio korupcija, stiprinimo. Kai kurios rekomendacijos nesulaukė valdžios institucijų palaikymo. Visų pirma, Bulgarijos valdžios institucijos manė, kad rekomendacijos prokuratūros vadovybei aktyviau dalyvauti tiriant tam tikras bylas kelia problemų, nes toks oficialus vadovybės vaidmens konkrečiose bylose pripažinimas atrodytų kaip grįžimas prie sistemos, kuri praeityje buvo laikoma problemiška²². Kelios rekomendacijos paskatino Bulgarijos valdžios institucijas imtis konkrečių veiksmų, be kita ko, apsvarstyti galimus teisės aktų pakeitimus (kai kurie iš jų vis dar rengiami²³) ir imtis įvairių organizacinių priemonių, visų pirma prokuratūroje. Reikės laiko, kad šis darbas padarytų poveikį, todėl prokuratūros vadovybė tam turės nuolat skirti dėmesio, kad ilgainiui tai duotų rezultatų.

2016 m. atlikta nepriklausoma prokuratūros analizė buvo itin išsamus projektas, tačiau kartu, vadovaujant pačioms Bulgarijos valdžios institucijoms, buvo dedamos panašios pastangos ankstesnėse ataskaitose pagal BTM pateiktoms rekomendacijoms įgyvendinti. Visų pirma, siekdama nustatyti pasikartojančias problemas, kurias būtų galima išspręsti teisinėmis ar kitomis priemonėmis, Bulgarija atliko atskirą Europos Žmogaus Teisių Teismo bylų analizę, kuri atskleidė veiksmingo nusikaltimų Bulgarijoje tyrimo trūkumus. Po to 2017 m. buvo parengtos veiksmų gairės, kuriose, be įvairių valdymo arba organizacinio pobūdžio priemonių, nustatyta keletas darbo krypčių, į kurias atsižvelgta svarstant minėtus teisės aktų pakeitimus²⁴.

Remiantis trečiojo orientacinio tikslo analize, Bulgarija padarė didelę pažangą ir 5, 6, 7 ir 8 rekomendacijos beveik įgyvendintos. Kai kurie pokyčiai tebevyksta, ir šiam vertinimui patvirtinti reikalinga nuolatinė stebėseną.

3.4. Ketvirtasis orientacinis tikslas. Aukšto lygio korupcija

9 rekomendacija. *Vadovaujantis kovos su korupcija strategijoje išdėstytais ketinimais, priimti naują kovos su korupcija teisinę sistemą ir užtikrinti jos įgyvendinimą. Įsteigti veiksmingą kovos su korupcija instituciją.*

10 rekomendacija. *Siekiant sustiprinti viešojo administravimo srityje veikiančias vidaus inspekcijas, priimti ir įgyvendinti Viešojo administravimo įstatymo reformą.*

11 rekomendacija. *Remiantis ankstesnių bylų analize, visoms atitinkamoms institucijoms nustatyti veiksmų gairės, kaip šalinti aukšto lygio korupcijos bylų tyrimo ir patraukimo baudžiamojon atsakomybėn trūkumus, ir sukurti plačiosios visuomenės informavimo apie pažangą mechanizmą.*

12 rekomendacija. *Nustatyti mechanizmą, kaip informuoti visuomenę apie pažangą aukšto lygio korupcijos bylose, kurios gali būti viešinamos. Generalinė prokuratūra, paisydama nekaltumo prezumpcijos, turi informuoti apie tyrimus ir pareikštus kaltinimus. Aukščiausiasis kasacinis teismas ir Teisingumo ministerija turi informuoti apie nuosprendžius ir jų vykdymą.*

²² Pastarojo meto reformomis veikiau siekta išplėsti formalias atskirų prokurorų nepriklausomumo apsaugos priemones.

²³ Žr. šio sprendimo 3.2 skirsnį.

²⁴ Neseniai Teisingumo ministerija ir prokuratūra įdiegė koordinavimo sistemą, kad būtų galima imtis koordinuotų tolesnių veiksmų, susijusių su tokiais Europos Žmogaus Teisių Teismo bylomis.

2018 m. sausio mėn. Bulgarija priėmė išsamią kovos su korupcija teisės aktų reformą. Naujuoju įstatymu įgyvendinama išsami interesų konfliktų, neteisėto praturtėjimo ir korupcijos prevencijos teisės aktų sistemos reforma. Juo įsteigiama nauja bendra kovos su korupcija agentūra, atsakinga už aukšto lygio pareigūnų interesų konfliktų ir privataus turto tikrinimą, įtarimų neteisėta tokių pareigūnų veikla tyrimą, korupcijos prevencijos skatinimą apskritai, taip pat neteisėto turto areštavimo ir konfiskavimo procedūrų vykdymą. Naujoji agentūra sukurta sujungus kelias jau veikiančias institucijas ir jau veikia visu pajėgumu. Ji taip pat apima direktoratą, anksčiau įsteigtą Valstybinėje nacionalinio saugumo agentūroje, ir yra kompetentinga padėti prokuratūrai vykdyti tyrimą įtarus aukšto lygio korupciją. Nors ji neturi įgaliojimų savarankiškai vykdyti baudžiamųjų veikų tyrimą (tokius įgaliojimus turi teisėsaugos institucijos ir prokuratūra), ji gali, neperžengdama savo kompetencijos, taikyti priežiūros ir žvalgybos priemones. Naujoji agentūra taip pat perima buvusios Neteisėto turto konfiskavimo komisijos personalą, išteklius ir įgaliojimus ir šiuo metu yra pagrindinė agentūra, atsakinga už neteisėto turto areštavimą ir konfiskavimą Bulgarijoje.

Naujuoju įstatymu užtikrintas aukštas personalo ir teisės aktų sistemos tęstinumo lygis. Kovo mėn. Nacionalinė Asamblėja konkurso tvarka iš dviejų kandidatų išrinko buvusį Neteisėto turto konfiskavimo komisijos vadovą vadovauti naujai agentūrai²⁵. Naujai išrinkto direktoriaus siūlymu, taikant panašią procedūrą, vėliau buvo patvirtintas direktoriaus pavaduotojas ir kiti trys valdybos nariai. Nors procedūra buvo vykdoma skaidriai, įstatyme nustatyta procedūra sukėlė ginčų jį priimant, nes jame numatyta, kad vadovybė renkama paprasta Nacionalinės Asamblėjos narių balsų dauguma²⁶. Todėl bus svarbu, kad vadovaudama agentūros veiklai naujoji vadovybė užsitarnautų nepriklausomos ir nešališkos vadovybės reputaciją.

Svarbiausias naujosios agentūros uždavinys – veiksmingai valdyti plačią savo atsakomybės sritį – nuo prevencijos iki veiklos, susijusios su tyrimu ir turto konfiskavimu. Bus svarbu užtikrinti, kad laikantis bendro strateginio požiūrio deramas dėmesys būtų skiriamas visoms veiklos sritims, kartu aiškiai atskiriant užduotis, kai to reikia²⁷. Šiuo atžvilgiu atskiras iššūkis bus būtinybė veiksmingai informuoti visuomenę apie įvairius agentūros vaidmenis, siekiant sustiprinti visuomenės pasitikėjimą jos nepriklausomumu ir išvengti funkcijų supainiojimo²⁸.

Be naujosios agentūros skiriamo dėmesio aukšto lygio pareigūnams, vyriausybė atnaujiną, patikslino ir dabar įgyvendina valstybės administracijos vidaus inspekcijų teisinę sistemą, įskaitant naujus platesnius įgaliojimus tikrinti valstybės tarnautojų interesus ir turto deklaracijas. Artimiausiais mėnesiais bus skirti papildomi darbuotojai inspekcijoms. Naujosiose taisyklėse taip pat numatytas didesnis Ministro Pirmininko kabinetui pavaldžios vyriausiosios inspekcijos koordinavimo vaidmuo ir aiškesnės inspektorių darbo ir kvalifikacijos taisyklės.

²⁵ Kandidatą Nacionalinėje Asamblėjoje parėmė didžioji jos narių dauguma.

²⁶ Įstatymas pirmą kartą priimtas 2017 m. gruodžio mėn., tačiau jį vetavo Respublikos Prezidentas, remdamasis tam tikrais nuogastavimais, kurių dalį taip pat iškėlė opozicijos nariai ir pilietinės visuomenės organizacijos. Galiausiai Nacionalinė Asamblėja veto atmetė ir 2018 m. sausio mėn. įstatymą priėmė.

²⁷ Tikimasi, kad agentūra atliks pagrindinį vaidmenį tiek kuriant platesnę kovos su korupcija strategiją, tiek informuojant apie ją. Kartu kai kurios itin opaus pobūdžio užduotys, susijusios su kovos su korupcija tyrimais ir turto konfiskavimo procedūromis, reikalauja atsargumo, kad būtų apsaugotas konfidencialumas, kartu užtikrinant tinkamo lygio skaidrumą ir atskaitomybę plačiajai visuomenei.

²⁸ Tai apima poreikį informuoti apie agentūros vaidmenį, susijusį su teisėsaugos veiksmais, taip, kad būtų pabrėžiamas jos savarankiškumas.

Galiausiai, svarbi problema, pažymėta keliose iš eilės BTM ataskaitose, yra ta, kad Bulgarijoje nėra nuoseklaus nuosprendžių aukšto lygio korupcijos bylose registro. 2016 m. prokuratūra atliko užbaigtų korupcijos bylų imties peržiūrą, kad nustatytų problemas, trukdančias sėkmingai vykdyti baudžiamąjį persekiojimą tokiose bylose. Po to imtasi įvairių priemonių; kai kurios iš jų susijusios su galimų teisės aktų pakeitimų svarstymu siekiant pagerinti Bulgarijos baudžiamosios teisenos sistemos gebėjimą veiksmingai kovoti su aukšto lygio korupcija²⁹.

Ateityje reikės toliau dėti pastangas siekiant gerinti korupcijos tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo sistemą, kad Bulgarija ilgainiui galėtų pasiekti konkrečių rezultatų ir įtvirtinti savo pasiekimus. Šiomis aplinkybėmis svarbus atskaitomybės visuomenei elementas yra skaidrumas informuojant apie šiose bylose pasiektą pažangą. Bulgarijos valdžios institucijos nagrinėja konkrečias technines galimybes, kaip pateikti visuomenei skaidresnę informaciją remiantis jau padaryta ir 2017 m. lapkričio mėn. ataskaitoje pripažinta pažanga.

Remiantis ketvirtojo orientacinio tikslo analize, Bulgarija padarė didelę pažangą įgyvendindama 9, 10, 11 ir 12 rekomendacijas. Bulgarijos valdžios institucijos turės pasiekti konkrečių rezultatų ir įtvirtinti savo pasiekimus, kurie būtų matomi iš galutinių sprendimų aukšto lygio korupcijos bylose. Siekiant įtvirtinti padarytą pažangą, naujoji institucinė kovos su korupcija sistema turės būti nuolat stebima.

3.5. Penktasis orientacinis tikslas. Korupcija apskritai, įskaitant vietos lygmeniu ir pasienyje

13 rekomendacija. *Atlikti viešųjų pirkimų procedūrų ex ante patikrų ir tolesnių veiksmų, įskaitant ex post patikras, taip pat nustatytų interesų konfliktų arba korupcijos atvejų ir taisyklių priemonių, kurių buvo imtasi nustatytiems trūkumams pašalinti, išorės peržiūrą.*

14 rekomendacija. *Remiantis veiksmais, kurių buvo imtasi Vidaus reikalų ministerijoje, įdiegti rizika pagrįstas priemones, skirtas kovoti su smulkia korupcija viešojo administravimo didelės rizikos sektoriuose. Toliau dėti pastangas Vidaus reikalų ministerijoje.*

15 rekomendacija. *Nustatyti mechanizmą, kaip per likusį strategijos įgyvendinimo laikotarpį visuomenę informuoti apie nacionalinės kovos su korupcija strategijos įgyvendinimą.*

Pastaraisiais metais vykdydama platesnio masto viešųjų pirkimų sistemos reformą, Bulgarija pradėjo taikyti naują viešųjų pirkimų procedūrų ex ante patikrų sistemą, kad patikros būtų veiksmingesnės ir būtų sustiprinti tolesni veiksmai. Kadangi šioje srityje esama daugiausia rizikos, 2017 m. sausio mėn. ataskaitoje buvo rekomenduota atlikti naujosios sistemos veikimo išorės peržiūrą, siekiant patikrinti jos veiksmingumą ir nustatyti galimus trūkumus. Bulgarijos valdžios institucijos jau pradėjo peržiūrą. Ji atliekama bendradarbiaujant su Pasaulio banku ir turėtų būti užbaigta iki 2019 m. pradžios. Tai turėtų būti svarbus žingsnis siekiant sumažinti galimybes užsiimti korupcija per viešųjų pirkimų procedūras.

2017 m. Nacionalinė kovos su korupcija politikos taryba pradėjo visų valstybės administracijos pagrindinių didelės rizikos sektorių kovos su korupcija planų peržiūrą. Po šios peržiūros Taryba priėmė horizontaliąsias gaires dėl tolesnio planų plėtojimo. Šio darbo tikslas – skleisti gerąją patirtį, iš dalies remiantis Vidaus reikalų ministerijos, kuri 2015 m. parengė

²⁹ Šios priemonės didelė dalimi sutampa su 3.2 ir 3.3 skirsniuose nurodytomis priemonėmis.

išsamią tikslinių kovos su korupcija priemonių programą, patirtimi³⁰. Naujosiose gairėse pateikta aiškesnė prevencinio darbo įvairiuose valdymo sektoriuose sistema su aiškiomis atsakomybės ribomis ir standartais, pagal kuriuos nustatomos priemonės, tolesni veiksmai ir ataskaitų teikimo tvarka. Dabar jos įgyvendinamos visoje valstybės administracijoje³¹.

Nacionalinė kovos su korupcija politikos taryba tęsia savo veiklą, nustatydamą bendrą darbo kryptį šioje srityje, ir kartu kuria naudingas sąsajas su vyriausybe, pilietine visuomene ir teismais. Tai taip pat yra pagrindinis visos stebėsenos ir vertinimo, susijusių su nacionalinės kovos su korupcija strategijos įgyvendinimu, forumas³².

Remiantis penktojo orientacinio tikslo analize, Bulgarija padarė didelę pažangą įgyvendindama 13, 14 ir 15 rekomendacijas. Apskritai šiuos klausimus Bulgarijos valdžios institucijos turės toliau spręsti per ilgesnį laikotarpį, kad galėtų pasiekti konkrečių rezultatų.

3.6. Šeštasis orientacinis tikslas. Organizuotas nusikalstamumas

16 rekomendacija. Nustatyti mechanizmą, kaip visuomenę informuoti apie pažangą aukšto lygio organizuoto nusikalstamumo bylose, kurios gali būti viešinamos. Generalinė prokuratūra, paisydama nekaltumo prezumpcijos, turi informuoti apie tyrimus ir pareikštus kaltinimus. Aukščiausiasis kasacinis teismas ir Teisingumo ministerija turi informuoti apie nuosprendžius ir jų vykdymą.

17 rekomendacija. Priimti reikiamus Nusikalstamu būdu įgyto turto konfiskavimo įstatymo pakeitimus ir užtikrinti, kad Neteisėto turto konfiskavimo komisija ir toliau veiktų nepriklausomai bei veiksmingai.

Ankstesnėse ataskaitose pripažinta Bulgarijos jau padaryta pažanga kovojant su organizuotu nusikalstamumu, tačiau atkreiptas dėmesys į kai kuriuos likusius klausimus, kuriuos reikia stebėti. Pirmasis klausimas buvo susijęs su sistemos, kuri užtikrintų informacijos apie pažangą organizuoto nusikalstamumo srityje skaidrumą, sukūrimu. Tam tikra pažanga šioje srityje pripažinta jau 2017 m. lapkričio mėn. ataskaitoje ir šiuo metu vykdomas tolesnis darbas, taip pat apimantis aukšto lygio korupcijos bylas³³.

Kitas klausimas buvo susijęs su turto konfiskavimo teisės aktais, kuriuos reikia peržiūrėti, kad būtų užtikrintas bendras neteisėto turto areštavimo ir konfiskavimo sistemos veiksmingumas. Šie daliniai pakeitimai buvo padaryti ir perkelti į naują teisės aktų sistemą, kuri buvo priimta 2018 m. pradžioje.

Remiantis šešto orientacinio tikslo analize, šioje ataskaitoje patvirtinama 2017 m. lapkričio mėn. išvada, kad Bulgarija padarė didelę pažangą įgyvendindama 16 rekomendaciją ir įgyvendino 17 rekomendaciją. Šeštasis orientacinis tikslas gali būti laikomas preliminariai įvykdytu.

³⁰ Šis darbas tęsiamas Vidaus reikalų ministerijoje, be kita ko, siekiant kovoti su korupcija pasienyje, taip pat įtraukiant muitinę.

³¹ 2018 m. kovo mėn. laikantis naujųjų gairių buvo priimti pirmieji kovos su korupcija planai.

³² Taryba vienija visas susijusias vyriausybės agentūras ir jai pirmininkauja nacionalinis kovos su korupcija koordinatoriumas, kurio pareigas šiuo metu eina ministro pirmininko pavaduotojas teismų reformos klausimais.

³³ Taip pat žr. 3.4 skirsnį.

4. IŠVADA

Per dvylika mėnesių nuo 2017 m. lapkričio mėn. Bulgarija toliau dėjo pastangas įgyvendinti 2017 m. sausio mėn. ataskaitoje pateiktas rekomendacijas.

Atsižvelgdama į šioje ataskaitoje pateiktą vertinimą, Komisija mano, kad kelios rekomendacijos jau įgyvendintos, o keletas kitų – beveik baigtos įgyvendinti. Tuo remdamasi Komisija padarė išvadą, kad pirmasis, antrasis ir šeštasis orientaciniai tikslai gali būti laikomi preliminarieji įvykdytais. Kadangi kai kuriais atvejais pokyčiai tebevyksta, šiam vertinimui patvirtinti reikalinga nuolatinė stebėseną. Komisija įsitikinusi, kad Bulgarija pajėgs įgyvendinti visas likusias rekomendacijas.

Imdamasi ryžtingų tolesnių veiksmų, susijusių su likusiomis rekomendacijomis, Bulgarija žengs svarbų žingsnį, kad išspręstų daugelį jai iškilusių uždavinių. Kad įtvirtintų padarytą pažangą, Bulgarija turi ir toliau siekti konkrečių rezultatų. Taikant BTM reikės išlaikyti šią teigiamą tendenciją, o baigus taikyti BTM Bulgarijos valdžios institucijos turės vykdyti nuolatinę stebėseną. Skaidrus Bulgarijos valdžios institucijų ataskaitų teikimas ir visuomenės kontrolė atliks svarbų vaidmenį integruojant stebėseną nacionaliniu lygmeniu ir užtikrinant apsaugos priemones, būtinas toliau siekiant pažangos ir vykdant reformas.

Komisija toliau atidžiai stebės ir vertins pažangą, padarytą iki šios Komisijos kadencijos pabaigos. Komisija tikisi, kad taip bus užbaigtas Bulgarijos BTM procesas. Siekdama šio tikslo Komisija ragina Bulgariją išlaikyti dabartinę teigiamą tendenciją, kad įgyvendintų visas likusias rekomendacijas.