

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 23.7.2008
KOM(2008) 495 galutinis

**KOMISIJOS ATASKAITA
EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI**

Dėl Bulgarijos pažangos pagal Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą

{SEK(2008) 2350}

1. IŽANGA

2007 m. įstojusi į ES Bulgarija tebeturėjo rimtų rūpesčių, siekdama užtikrinti savo teismų veikimą ir kovoti su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu. Komisijos ir kitų valstybių narių manymu, šie rūpesčiai buvo įveikiami ir Bulgarijos valdžios institucijos pasiryžo ištaisyti trūkumus minėtose srityse, kad šalis galėtų visiškai prisijungti su naryste ES susijusias teises ir pareigas. Bulgarijos valdžios institucijos ir kitos valstybės narės laikėsi nuomonės, kad tam, jog bulgarai galėtų naudotis savo, kaip ES piliečių, teisėmis ir visomis ES narystės teikiamomis galimybėmis, įskaitant finansinę paramą, buvo būtina visapusiška teismų reforma ir bendros pastangos kovoti su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu. Apskritai pripažinta, kad principai, kuriais paremta ES – pagarbos teisei valstybei, abipusio pripažinimo ir bendradarbiavimo, pagrįsto savitarpio pasitikėjimu – galėtų būti įgyvendinti, tik pašalinus minėtųjų problemų priežastis.

Atsižvelgdamos į šias aplinkybes, Komisija ir kitos valstybės narės pripažino, kad po Bulgarijos įstojimo į ES su šalimi būtina glaudžiai bendradarbiauti, siekiant užtikrinti, jog būtų įgyvendintos būtinos reformos, kurių tikslas – stiprinti teismų sistemą ir kovoti su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu. Komisija parengė Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą (BPM), skirtą pažangai stebėti ir paramai teikti šalinant minėtuosius trūkumus. Šioje ataskaitoje, pagrįstoje Bulgarijos valdžios institucijų ir misijose dalyvavusių ekspertų nurodyta informacija, trumpai apžvelgiama ir nuodugniai vertinama Bulgarijos padaryta pažanga siekiant BPM gairėse nustatytų tikslų. Tai trečia iš ataskaitų, teikiamų kas šešis mėnesius.

Vertinimo rezultatai rodo, kad Bulgarijos valdžios institucijos, siekdamos realios pažangos teismų reformos ir kovos su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu srityse, susiduria su rimtais sunkumais. Nepaisant to, kad dėtos tinkamos pastangos, siekiant įkurti būtinas institucijas ir laikytis reikalingų procedūrų bei procesų, rezultatų, rodančių, jog sistema iš tiesų veikia tinkamai, mažai. Neverta tikėtis, kad didelio masto pokyčiai galėtų vykti greitai. Tačiau, nepaisant Bulgarijos vyriausybės pastangų, pažanga buvo lėtesnė ir menkesnė, negu tikėtasi, ir tam tikrą laiką patikra ir bendradarbiavimas tebebus reikalingi. Teismų sistemą ir administraciją reikia gerokai sustiprinti. Tai ilgas procesas.

2. REFORMŲ PROCESAS BULGARIJOJE

2.1. Laimėjimai

Bulgarija dėjo pastangas įsteigti institucijas ir laikytis procedūrų bei procesų, kurie – jeigu institucijose dirbtų pakankamai darbuotojų ir procesai būtų tinkamai valdomi – galėtų padėti pasiekti tokių rezultatų, kokių tikimasi iš veikiančių teismų ir administracijos, kurių nevaržo korupcija ir kuriems nekelia pavojaus organizuotas nusikalstamumas.

Kalbant apie **teismų reformą**, Bulgarija priėmė Konstitucijos pataisų ir Civilinio proceso kodeksą, Teismų sistemos aktą ir jo įgyvendinamuosius teisės aktus. Šie teisės aktai patvirtina teismų nepriklausomumą. Pagal juos numatyta įsteigti Aukščiausiąją teismų tarybą – nepriklausomą renkamą instituciją, atsakingą už teismų valdysenos priežiūrą. Įkurta ir ėmė veikti nepriklausoma teismų inspekcija, kuri jau pradėjo pirmąsias patikras.

Įkurta Valstybinė nacionalinio saugumo agentūra (VNSA), kurios uždavinys – **kova su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu**. Nuo 2008 m. pradžios ši agentūra naudojo *de facto* tyrimo įgaliojimus. Ji sudarė bylą, kurios tiriamos prižiūrint prokuratūrai, sąrašą. Be to, Bulgarija pasiekė pažangos nagrinėdama dvi svarbias simbolinę reikšmę bylas.

Bulgarija padarė pažangą **kovos su vietos korupcija** srityje, laikydamosi naujų administracinių procedūrų, ypač – susijusių su pasienio policija, kurias taikant ribojamos korupcijos galimybės. Bulgarija uždarė neapmuitinamų prekių parduotuves ir neapmuitinamas degalines, kurios, kaip spėjama, buvo vietos korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo židiniai.

2.2. Rezultatai

Dėta daug pastangų institucijoms ir procedūroms sukurti. Tačiau šios reformos rezultatai dar nepakankami. Priimti teisės aktus, sukurti procedūras ir įsteigti institucijas būtina, tačiau nepakanka: teisės aktai turi būti įgyvendinami ir institucijos turi veiksmingai veikti, kad būtų pasiekta daugiau konkrečių rezultatų.

Kalbant apie **teismų reformą**, Baudžiamojo kodekso ir Baudžiamojo proceso kodekso trūkumų tebėra. 2006 m. priimtas Baudžiamojo proceso kodeksas nepadėjo padidinti ikiteisminio etapo veiksmingumo. Funkcijos ir atsakomybės sritys nėra pakankamai konkrečios ar tinkamai apibrėžtos, kad palengvintų skirtingų subjektų bendradarbiavimą. Svarbios bylos gražinamos Viešųjų reikalų ministerijai dėl nedidelių procedūrinių trūkumų. Teisminiai nagrinėjimai dažnai vilkinami, nėra procedūrinių apsaugos priemonių, pagal kurias teismams būtų neleidžiama vilkinti sprendimų. Baudžiamasis kodeksas pasenęs – tai viena iš priežasčių, dėl kurių teismai perkrauti.

2008 m. balandžio mėn. Vidaus reikalų ministerijoje, kuriai pavaldi policija, pasiūlyta **teisėsaugos reforma**. Tai sveikintinas reiškinys, tačiau dėl to, kad neaiškios įvairių ikiteisminiame etape dalyvaujančių subjektų funkcijos, susijusios su informacijos rinkimu, tyrimu ir teisiniu persekiojimu nusikalstamose bylose, kilo diskusijų. Dėl įvairių atsakingų organų skirtingo požiūrio į šias funkcijas ir atsakomybės sritis atsirado neaiškumų ir suprastėjo veiklos rezultatai. Nors nauja institucija, VNSA, jau pademonstravo pirmuosius tyrimų rezultatus, teisinėje sistemoje veiksmingas bylą nagrinėjimas dar nėra užtikrintas.

Teisėsaugos ir teismų administraciniai gebėjimai nedideli. Policijoje dirba per mažai gerai parengtų darbuotojų, trūksta įrangos, kad būtų galima nagrinėti sudėtingas bylas. Pasiekta mažai pažangos kompiuterizuojant teismus. Nepakanka patikimos informacijos ir duomenų apie tyrimus, oficialius kaltinimus ir sprendimus bylose. Dėl to teismams ir Teisingumo ministerijai sunku pasiekti kokybiškų veiklos rezultatų.

Kalbant apie **vietos korupciją**, po to, kai paskelbti plataus masto kaltinimai korupcija ir balsų pirkimu per 2007 m. lapkričio mėn. vietos rinkimus, tolesnių veiksmų – tyrimų ir nuosprendžių – būta mažai. Spėjama, kad tokių pačių trūkumų būta ir per papildomus vietos rinkimus bent jau dviejuose miestuose 2008 m. birželio mėn. pradžioje. Panašu, kad korupcija būdinga ir sveikatos bei švietimo sistemoms. Nepaisant su sąmoningumu ugdytu susijusios veiklos, skundų

nepateikta ir demaskuotojų neatsirado. Viešųjų pirkimų srityje interesų konfliktų kontrolė ir stebėseną menka. Nėra strateginio kovos su vietos korupcija metodo. Su korupcija kovojanti Ministrų Tarybos komisija šiuo atžvilgiu nebuvo aktyvi.

Kovos su aukštų pareigūnų korupcija ir organizotu nusikalstamumu rezultatai nepakankami. Nors kai kuriais atvejais padaryta pažanga ir visuomenei apie kovą su korupcija teikta daug informacijos, taip buvo tik nagrinėjant nereikšmingą dalį tokių nusikaltimų. Pateikta statistinė informacija nepatikima ir kartais prieštaringa. Bulgarija pasiekė mažai pažangos išaldydama ar konfiskuodama nusikalstamu būdų įgytas lėšas.

Kaltinimai korupcija ir sukčiavimu turi įtakos ES finansinės paramos programų vykdymui. Bulgarija turi iš esmės padidinti savo gebėjimus tinkamai valdyti ES skiriamas lėšas. Dėl minėtosios priežasties veikla pagal kai kurias ES finansavimo programas turėjo būti nutraukta arba išaldyta. Europos kovos su sukčiavimu tarnyba praneša, kad dėl procedūrinių kliūčių, teisinių procedūrų vilkinimo, slaptos informacijos nutekėjimo ir tariamos įtakos administracijai ir teismams, sunku sparčiai ir veiksmingai spręsti korupcijos bei sukčiavimo bylas. Su ES lėšų valdymu susijusiems sprendimams pagal atitinkamus ES finansinius reglamentus ir susijusias procedūras taikomi konkretūs kontrolės reikalavimai. Su ES finansavimu susijusios problemos išsamiai aptariamos atskiroje pridedamoje ataskaitoje.

2.3. Būtinai patobulinimai

Būtinai tam tikri esminiai patobulinimai, nors pirmenybė turėtų būti skiriama rezultatų pateikimui, nepaisant struktūrinių trūkumų. Tam būtina nuolatinė politinė valia ir ryžtas.

Reikia imtis veiksmų, siekiant teisingumo vykdymą padaryti veiksmingesnį. Reikalingi patikslinimai, be kita ko – Baudžiamojo proceso kodekso, siekiant padidinti veiksmingumą ikiteisminiame etape, sumažinti vilkinimų skaičių ir sukurti priemones, kurios padėtų užkirsti kelią vilkinimui. Būtina nuodugni Baudžiamojo kodekso reforma, įskaitant aiškesnį smulkių ir rimtų nusikaltimų apibrėžimą ir apibrėžčių atnaujinimą, atsižvelgiant į naujas nusikalstamumo formas. Svarbu priimti veiksmingesnį teisės aktą dėl interesų konflikto ir turto kontrolės: dabartinis projektas nepakankamas šiam tikslui pasiekti. Priėmus peržiūrėtą teisės aktą, jį reikia kuo greičiau įgyvendinti.

Naujai įkurta Aukščiausioji teismų taryba turi priimti atsakomybę už reformų procesą ir imtis veiksmų, kad užtikrintų, jog teismai priimtų operatyvius ir veiksmingus sprendimus. Aukščiausiosios teismų tarybos inspekcija dar turi atlikti procedūrinių trūkumų ir drausminių bylų tyrimų, po kurių tolesnių veiksmų skubiai turėtų imtis Aukščiausioji teismų taryba.

Reikia griežčiau įgyvendinti teisės aktus, kad būtų galima nagrinėti sudėtingas bylas. Siekiant geresnio policijos, tyrėjų, specializuotų departamentų ir prokuratūros bendradarbiavimo, turi būti išaiškintos ikiteisminiame etape dalyvaujančių subjektų funkcijos ir atsakomybės sritys. Dėl dabartinių su ikiteisminio proceso reforma susijusių diskusijų kyla neaiškumų ir sunkiau pasiekti rezultatų pradėtuose tyrimuose. Ypač svarbu sudaryti policijos, VNSA ir prokuratūros sąveikos sistemą. VNSA tiriamoji funkcija turi būti išaiškinta ir akivaizdžiai atskirta nuo žvalgybinės.

Būtina nustatyti parlamentinę priežiūrą, kurios tikslas – ne kištis į tiriamąją veiklą, bet užtikrinti normalią atskaitomybę. Turi būti aiškiai apibrėžtos tyrimus atliekančių pareigūnų funkcijos ir jų įgaliojimai vykdyti specialius tyrimus. Ikiteisminiame ir teismo etape nesilaikoma slaptumo ir liudytojų apsaugos reikalavimų – tai pasikartojanti problema, kurią reikia ištaisyti.

Reikia didinti teisėsaugos ir teismų administracinius gebėjimus. Policijai reikalinga įranga ir geriau parengti darbuotojai sudėtingoms byloms tirti. Teismus būtina tinkamai kompiuterizuoti, ikiteisminiame etape reikia įdiegti veiksmingesnes bylų valdymo sistemas. Sukūrus suvienodintą informacinę sistemą, būtų galima gauti naudingos informacijos ir duomenų apie teismų sistemos veiksmingumą ir taip palengvinti Aukščiausiosios teismų tarybos ir Teisingumo ministerijos, kuri prisideda prie baudžiamosios politikos kūrimo, darbą.

Bulgarija turi padidinti finansinio turto srautų ir sandorių skaidrumą, geriau apie juos informuoti ir tinkamiau juos reguliuoti, kad būtų galima lengviau aptikti nusikalstamu būdu įgytas lėšas ir imtis atitinkamų veiksmų. Taip pat Bulgarija turi didinti savo gebėjimus kovoti su sukčiavimu ir užtikrinti tinkamą finansų kontrolę. Be to, svarbu sistemingai užkirsti kelią interesų konfliktams bei nepageidaujamai įtakai. Tai ypač svarbu tam, kad Bulgarija galėtų toliau gauti ES lėšų. Veikiant dabartinėms struktūroms, įtikinamų rezultatų stoka stulbinanti, ją reikia skubiai pašalinti.

3. IŠVADOS

Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmas bei susijusios gairės sukurtos siekiant suteikti galimybę Bulgarijai reguliariai įrodyti, kad ji pasiekė pažangos vykdydama teismų sistemos reformą ir kovodama su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu. Bulgarijos valdžios institucijos įpareigosios įrodyti, kad teismų sistema veikia ir kad atliekant korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo tyrimus vykdomi areštai, traukiama baudžiamojon atsakomybėn ir, atsižvelgiant į teismų sprendimus, skelbiami atgrasomojo poveikio apkaltinamieji nuosprendžiai ir konfiskuojamas turtas. Kol kas Bulgarija nesugebėjo įrodyti, kad jos teismų sistema veikia veiksmingai. Institucijų ir procedūrų aprašai atrodo gerai, tačiau praktiškai rezultatų nepasiekama, rekomendacijos teikiamos, bet jų nepaisoma. Esminės problemos lieka ir jas reikia skubiai spręsti.

Bulgarijos piliečiai nusipelno galimybės naudotis visa ES narystės teikiama nauda. Narystė šaliai turėtų padėti stiprinti teisinę valstybę ir šalinti korupciją. Jeigu bus pasiekta pažangos siekiant pagal Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą nustatytų orientacinių tikslų ir šalinant abejones dėl Bulgarijos sugebėjimo kovoti su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu, Bulgarijos piliečiai turės galimybę pasinaudoti narystės teikiama nauda ir labiau pasitikėti teisine valstybe. Teigiamas permainų poveikis Bulgarijos ekonomikai bus ilgalaikis. Bulgarija turi išipareigojimų kitų ES valstybių narių atžvilgiu, pavyzdžiui, teisingumo ir vidaus reikalų politikos, taip pat bendro ES lėšų valdymo srityje. Tinkami administraciniai gebėjimai, veiksminga interesų konfliktų, sukčiavimo ir finansinių pažeidimų kontrolė yra būtinos sąlygos, kad ES pasirengimo narystei ir struktūriniai fondai Bulgarijai būtų visapusiškai naudingi. Šie fondai – Sąjungos solidarumo su Bulgarija praktinė išraiška. Visiems svarbu, kad fondų lėšos būtų panaudojamos Bulgarijos nepalankiems regionams remti.

Aiški strategija ir tvirtas ryžtas reformuoti sistemą būtini visuose lygmenyse. Nepakanka naujoms institucijoms ir procesams suteikti laiko, kad paašėtų jų veiksmingumas. Net ir veikiant esamoms struktūroms – nepaisant jų trūkumų – Bulgarija turėtų sugebėti pademonstruoti kovos su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija rezultatus, užkirsti kelią interesų konfliktams ir įtikinamai šalinti įtariamus politikų, verslininkų ir organizuoto nusikalstamumo grupuočių ryšius. Siekdama užtikrinti veiksmingą ES fondų panaudojimą ir programų įgyvendinimą, Bulgarija turi ne tik labai padidinti savo administracinius gebėjimus, bet ir gerokai sumažinti aukštų pareigūnų ir smulkios korupcijos galimybes, taip pat ryžtingai kovoti su organizuotu nusikalstamumu.

Nuolatinis poreikis bendradarbiauti

Ne tik Bulgarijai, bet ir visai ES svarbu, kad šalies administracija ir teismai būtų veiksmingi ir sėkmingai užkirstų kelią korupcijai bei organizuotam nusikalstamumui. Todėl itin svarbus bendradarbiavimas ir parama. Dėl to šiuo metu Komisija mano, kad parama veiksmingesnė negu sankcijos, ir netaikys Stojimo sutartyje numatytų apsaugos nuostatų. Tačiau akivaizdu, kad Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą ateityje dar kurį laiką reikės išlaikyti.

Pagal Bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą parengtoje vasario mėn. ataskaitoje pabrėžta, kiek daug finansinės ir techninės paramos pastaraisiais metais Bulgarija gavo iš valstybių narių ir Komisijos. Parama ne visada atnešė lauktų rezultatų ir dėl skaidrumo bei rezultatų stokos bendraujant su Bulgarijos administracija didėja paramą pasiūliusių valstybių narių nusivylimas.

Svarbu atgaivinti reformų procesą geriau panaudojant paramą. Visos šalys turi iš naujo dėti pastangas, kad Bulgarijai pavyktų tai padaryti. Bulgarija pripažįsta, kad jai reikia nepriklausomų, aukšto lygmens specialistų konsultacijų. Komisija pasirengusi bendradarbiauti su Bulgarija ir kitomis valstybėmis narėmis, kad suteiktų šią paramą, tačiau ji taip pat reikalauja, jog paramą gaunančioji šalis suteiktų prieigą prie informacijos ir konsultacijomis naudotąsi strategiškai bei veiksmingai, kad vykdydama reformas pasiektų pažangos.

Perspektyva

Bulgarijos pasiekti rezultatai įvairūs. Bulgarijos teismų ir teisėsaugos struktūrų reforma yra būtina ir gerokai pavėluota priemonė, susijusi su didelėmis galimybėmis. Pažangą įvertinti bus galima gavus reikšmingų tyrimų, teisminių persekiojimų ir sprendimų aukštų pareigūnų korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo bylose rezultatų.

Bulgarija žengia tinkama linkme: įkurta Valstybinė nacionalinio saugumo agentūra, pasiūlyta Vidaus reikalų ministerijos reforma, paskirtas ministro pirmininko pavaduotojas ES lėšų patikimam valdymui derinti. Dabar šalis turi pereiti prie veiksmų ir įgyvendinti pasižadėjamą įvykdyti rimtų reformų.

Komisija primygtinai ragina Bulgariją paspartinti reformas ir toliau glaudžiai bendradarbiauti su kitomis valstybėmis narėmis ir Komisija, kad kartu būtų galima sėkmingai išspręsti likusius svarbius uždavinius. Bulgarija gali tikėtis visapusiškos ir aktyvios Komisijos paramos.