

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 23.7.2008
COM(2008) 495 final

**RAPORT AL COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**privind progresele realizate de Bulgaria în cadrul Mecanismului de cooperare și
verificare**

{SEC(2008) 2350}

1. INTRODUCERE

În 2007, când a aderat la Uniunea Europeană, Bulgaria încă se confrunta cu provocări majore în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar, precum și combaterea corupției și criminalității organizate. Atât Comisia, cât și celelalte state membre au considerat că aceste provocări pot fi surmontate, iar autoritățile bulgare s-au angajat să remedieze deficiențele în aceste domenii pentru ca Bulgaria să își poată asuma pe deplin drepturile și obligațiile care rezultă din calitatea de membru al UE. Autoritățile bulgare și celelalte state membre au recunoscut că, pentru ca cetățenii bulgari să își poată exercita drepturile în calitate de cetățeni europeni și să beneficieze de toate oportunitățile, inclusiv de sprijinul financiar, oferite de aderarea la UE, sunt necesare o reformă profundă a sistemului judiciar și un efort concertat pentru combaterea corupției și criminalității organizate. În sens larg, aceștia au recunoscut că principiile care stau la baza UE – respectarea statului de drept, recunoașterea reciprocă și cooperarea fundamentată pe încredere – ar putea fi puse în practică doar prin combaterea cauzelor profunde ale acestor probleme.

În acest context, Comisia și celelalte state membre au considerat că, după aderare, este necesar să concluzeze și să colaboreze îndeaproape cu Bulgaria, pentru a se asigura punerea în aplicare a reformelor necesare pentru consolidarea sistemului judiciar și combaterea corupției și criminalității organizate. Comisia a instituit un Mecanism de cooperare și verificare (MCV) pentru a monitoriza progresele înregistrate și pentru a extinde sprijinul acordat în vederea depășirii acestor dificultăți. În baza informațiilor oferite de autoritățile bulgare, precum și a celor rezultate în urma misiunilor experților, acest raport prezintă un rezumat și o evaluare detaliată a progreselor realizate de Bulgaria privind îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite în cadrul MCV. Prezentul raport este al treilea în cadrul unui ciclu de raportare de șase luni.

Evaluarea se referă la dificultățile serioase cu care se confruntă autoritățile bulgare în realizarea unor progrese reale în direcția reformei sistemului judiciar și a combaterii corupției și criminalității organizate. În pofida eforturilor pozitive de creare a instituțiilor și de instituire a procedurilor și proceselor necesare, sunt puține rezultatele care demonstrează că sistemul chiar funcționează corect. Ar fi fost nerealistă presupunerea că o schimbare profundă poate fi și una rapidă. Cu toate acestea, în pofida eforturilor guvernului bulgar, progresele au fost mai lente și mai limitate decât s-a așteptat, astfel că necesitatea verificării și cooperării va continua o perioadă. Este necesară o consolidare substanțială a sistemului judiciar și a administrației. Acesta este un proces de durată.

2. PROCESUL DE REFORMĂ DIN BULGARIA

2.1. Realizări

Bulgaria a depus eforturi să creeze instituții și să instituie proceduri și procese care ar putea produce rezultatele așteptate, și anume un sistem judiciar și o administrație funcțională, în care lipsesc corupția și amenințarea reprezentată de criminalitatea organizată, dacă instituțiile ar fi dotate cu personalul corespunzător și procesele ar fi gestionate în mod eficace.

În ceea ce privește **reforma sistemului judiciar**, Bulgaria a promulgat modificări ale Constituției și a adoptat Codul de procedură civilă, Legea sistemelor judiciare și

legislația aferentă de punere în aplicare. Aceste legi confirmă independența sistemului judiciar. De asemenea, prevăd constituirea Consiliului Judiciar Suprem ca organism ales independent, însărcinat cu supravegherea administrării sistemului judiciar. A fost creat un inspectorat judiciar independent, care a devenit funcțional, inițiind primele misiuni de inspecție.

A fost creată o Agenție de Stat pentru Securitatea Națională (ASSN) în vederea **combaterii corupției și criminalității organizate**, care exercită, *de facto*, competențe de investigare de la începutul anului 2008. Aceasta a stabilit o listă de cazuri care sunt anchetate sub supravegherea organelor de urmărire penală. În plus, Bulgaria a făcut progrese în ceea ce privește anchetarea a două cazuri simbolice importante.

Bulgaria a făcut progrese privind combaterea **corupției de la nivel local**, prin introducerea unor noi proceduri administrative, în special pentru poliția de frontieră, care reduc posibilitățile de comitere a actelor de corupție. Bulgaria a închis magazinele și stațiile de benzină „duty-free”, acestea fiind considerate puncte focale pentru corupția de la nivel local și criminalitatea organizată.

2.2. Rezultate

Au fost depuse eforturi considerabile pentru a crea instituții și procese. Cu toate acestea, reforma nu a produs încă rezultate suficiente. Adoptarea legilor, instituirea procedurilor și crearea instituțiilor sunt necesare, însă insuficiente – legile trebuie puse în aplicare și instituțiile trebuie să funcționeze în mod eficace și să producă rezultate mai concrete.

În ceea ce privește **reforma sistemului judiciar**, deficiențele Codului penal și ale Codului de procedură penală sunt încă prezente. Codul de procedură penală adoptat în 2006 nu a avut un rol esențial în îmbunătățirea eficienței fazei precontencioase. Rolurile și responsabilitățile nu sunt suficient de precise sau bine definite pentru a facilita cooperarea între diverși actori. Cazurile importante sunt retrimise la organele de urmărire penală în baza unor vicii procedurale minore. Tergiversările în cadrul proceselor sunt frecvente și nu există garanții procedurale pentru a împiedica instanțele să întârzie pronunțarea hotărârilor. Codul Penal este depășit și este una din cauzele pentru care sistemul judiciar este suprasolicitat.

O reformă a organelor de aplicare a legii – a Ministerului de Interne, care include organele de poliție – a fost propusă în aprilie 2008. Aceasta este o inițiativă binevenită, însă lipsa clarității cu privire la rolurile diverșilor actori implicați în faza precontencioasă privind colectarea informațiilor, conducerea anchetelor și urmărirea cazurilor penale, a generat dezbateri. Punctele de vedere divergente ale organelor competente cu privire la aceste roluri și responsabilități a creat incertitudine și a împiedicat funcționarea. Cu toate că noua instituție creată, ASSN, a demonstrat deja un prim istoric al anchetelor, acesta nu a fost urmat încă de instrumentarea efectivă a cazurilor de către sistemul judiciar.

Capacitatea administrativă atât a organelor de aplicare a legii, cât și a sistemului judiciar este slabă. Organele de poliție nu dispun de suficient personal bine pregătit sau de dotare suficientă pentru anchetarea cazurilor complexe. Au fost înregistrate progrese limitate în ceea ce privește informatizarea sistemului judiciar. Informațiile

și datele fiabile privind anchetele, punerea sub acuzare și judecarea cauzelor sunt insuficiente. Acest fapt împiedică obținerea unor rezultate de înaltă calitate în activitatea sistemului judiciar și a Ministerului Justiției.

În ceea ce privește **combaterea corupției de la nivel local**, nu s-au întreprins acțiuni semnificative – câteva anchete și nici o condamnare – ca urmare a suspiciunilor răspândite de corupție și de cumpărare a voturilor în cadrul alegerilor locale din noiembrie 2007. Se bănuiește că aceste practici s-au repetat și în timpul alegerilor locale parțiale din cel puțin două orașe, la începutul lunii iunie 2008. Există semne ale corupției endemice în sectorul sanitar și al educației. În pofida activităților de conștientizare a opiniei publice, nu au fost înaintate plângeri și nu au apărut denunțuri. Controlul și monitorizarea conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice sunt reduse. Lipsesc o abordare strategică de combatere a corupției la nivel local. Comisia anticorupție a Consiliului de Miniștri nu a fost activă în această privință.

Combaterea **corupției la nivel înalt și a criminalității organizate** nu produce rezultate suficiente. Cu toate că există progrese în ceea ce privește o serie de cazuri și o publicitate extinsă ca urmare a „războiului împotriva corupției”, acestea reprezintă o proporție neglijabilă a unor asemenea infracțiuni. Informațiile statistice furnizate nu sunt fiabile și, uneori, sunt contradictorii. Bulgaria a făcut progrese reduse privind înghețarea sau confiscarea activelor financiare care rezultă din activitățile cu caracter infracțional.

Acuzațiile de corupție și fraudă afectează punerea în aplicare a programelor de asistență financiară ale UE. Bulgaria trebuie să își îmbunătățească în mod substanțial capacitatea de a gestiona în mod corect fondurile UE. Acest lucru a însemnat că au trebuit să își suspende sau înceteze activitățile o serie de programe de finanțare ale UE. Conform raportului OLAF, oficiul antifraudă al UE, precizează că blocajele procedurale, evoluția lentă a cauzelor în cadrul sistemului judiciar, scurgerile de informații confidențiale și presupusa influență asupra administrației și sistemului judiciar împiedică soluționarea eficace și rapidă a cazurilor de fraudă și corupție. Deciziile privind gestionarea fondurilor comunitare au la bază exigențele specifice în materie de control prevăzute de regulamentele financiare relevante ale UE și de procedurile aferente. Un raport de însoțire descrie în mod detaliat problemele care au apărut în contextul asistenței financiare oferite de UE.

2.3. **Îmbunătățiri necesare**

Sunt necesare progrese fundamentale, deși prima prioritate ar trebui să fie aceea de a produce rezultate indiferent de lacunele structurale. Acest lucru presupune o voință politică și o hotărâre constantă.

Trebuie luate măsuri de eficientizare a administrării justiției. Trebuie aduse modificări, inclusiv Codului de procedură penală, pentru a spori eficiența în faza precontencioasă, pentru a reduce întârzierile și pentru a stabili garanții procedurale împotriva întârzierilor. Este nevoie de o reformă în profunzime a Codului penal, inclusiv o mai bună diferențiere între infracțiunile minore și criminalitatea gravă și o actualizare a definițiilor care să reflecte noile forme de criminalitate. Este important să fie instituită o lege mai eficace privind conflictul de interese și controlul activelor,

proiectul de lege existent fiind insuficient pentru atingerea acestui obiectiv. De îndată ce va fi adoptată legea revizuită, ea va trebui pusă în aplicare cât mai curând posibil.

Nou-înființatul Consiliu Judiciar Suprem trebuie în prezent să își asume responsabilitatea pentru procesul de reformă și să ia măsuri prin care să garanteze că sistemul judiciar pronunță hotărâri rapide și eficiente. Este în continuare necesar ca Inspectoratul Consiliului Judiciar Suprem să creeze un istoric de investigații proactive privind lacunele procedurale și cazurile disciplinare, cărora să le dea curs ulterior rapid Consiliul Judiciar Suprem.

Aplicarea legii trebuie mai bine organizată pentru a putea trata cazurile complexe. Rolurile și responsabilitățile actorilor din faza precontencioasă trebuie clarificate pentru realizarea unei mai bune cooperări între poliție, organele de cercetare, departamentele specializate și organele de urmărire penală. Dezbaterile actuale asupra reformei fazei precontencioase dă naștere unor incertitudini și este contraproductivă pentru obținerea de rezultate în anchetele în curs. Ar trebui codificată, în special, interacțiunea precisă dintre poliție, ASSN și organele de urmărire penală. Rolul de organ de cercetare al ASSN trebuie atât clarificat, cât și separat în mod clar de rolul său de serviciu de informații. Trebuie stabilit un control parlamentar, însă nu în scopul amestecului în activitățile de cercetare, ci pentru a asigura un grad normal de răspundere. Trebuie clarificate atât rolul judecătorilor de instrucție, cât și competența acestora în privința anchetelor speciale. Lipsa de respect pentru confidențialitate și pentru protecția martorilor în faza precontencioasă și în faza contencioasă reprezintă o problemă recurentă care trebuie rezolvată.

Trebuie consolidată capacitatea administrativă a organelor de aplicare a legii și a sistemului judiciar. Poliția are nevoie de personal mai bine pregătit, precum și de echipamentele necesare pentru cercetarea cazurilor complexe. Informatizarea sistemului judiciar trebuie finalizată și trebuie introduse sisteme mai eficiente de gestionare a cazurilor în faza precontencioasă. Dezvoltarea unui sistem informațional unic ar furniza informații și date utile privind eficiența sistemului judiciar și, în consecință, ar facilita atât activitatea Consiliului Judiciar Suprem, cât și activitatea Ministerului Justiției, în special în ce privește rolul acestuia din urmă în definirea strategiei în domeniul penal.

Bulgaria trebuie să îmbunătățească transparența, precum și notificarea și reglementarea fluxurilor și tranzacțiilor de active financiare pentru a putea să detecteze activele financiare rezultate din activități infracționale și să întreprindă acțiuni în privința acestora. Tot astfel, Bulgaria trebuie să își consolideze capacitatea de combatere a fraudelor și să exercite un control financiar adecvat. La fel de importantă este suprimarea sistematică a conflictelor de interese și a influențelor nedorite. Acest lucru este deosebit de important pentru ca Bulgaria să poată beneficia în continuare de fonduri UE. Este frapantă absența unor rezultate convingătoare în structurile actuale, iar această situație trebuie remediată urgent.

3. CONCLUZII

Mecanismul de cooperare și verificare și obiectivele sale de referință au fost create pentru a permite Bulgariei să demonstreze, în mod periodic, că a făcut progrese în reforma sistemului judiciar și în combaterea corupției și a criminalității organizate. Autorităților bulgare le revine

sarcina de a dovedi că sistemul judiciar funcționează și că anchetele privind cazurile de corupție și de criminalitate organizată duc la arestări, urmăriri penale și, în funcție de hotărârea instanțelor, la condamnări cu efect disuasiv și la confiscarea bunurilor. Până în prezent, Bulgaria a fost incapabilă să demonstreze că sistemul său judiciar funcționează eficient în acest mod. Instituțiile și procedurile arată bine pe hârtie, dar nu produc niciun rezultat în practică; se fac recomandări, însă nu li se dă curs. Problemele fundamentale persistă și trebuie rezolvate urgent.

Cetățenii bulgari merită să aibă acces la toate beneficiile pe care le oferă calitatea de membru al EU și care ar trebui să contribuie la consolidarea statului de drept și la eliminarea corupției. Progresele în realizarea obiectivelor de referință stabilite în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare și în risipirea îndoielilor despre capacitatea Bulgariei de a combate corupția și criminalitatea organizată vor permite bulgarilor să se bucure de aceste drepturi și să își sporească încrederea în statul de drept. Ele vor avea efecte pozitive pe termen lung asupra economiei bulgare. Bulgaria are responsabilități față de alte state membre, cum ar fi în cadrul politicii de justiție și afaceri interne, precum și în gestionarea comună a fondurilor UE. Existența unei capacități administrative adecvate și a unui control eficace al conflictelor de interese, al fraudelor și al neregulilor financiare constituie o condiție necesară pentru ca Bulgaria să poată beneficia integral de fondurile de preaderare și de fondurile structurale. Aceste fonduri sunt expresia concretă a solidarității Uniunii Europene cu Bulgaria și este în interesul tuturor ca ele să fie folosite pentru a sprijini regiunile mai defavorizate ale Bulgariei.

E nevoie de o strategie clară și de un angajament neechivoc la toate nivelurile pentru a reforma sistemul. Acest lucru nu se poate face doar acordând timp noilor instituții și procese pentru ca acestea să își dovedească eficacitatea. Chiar și cu structurile existente – și în ciuda lacunelor acestora – Bulgaria ar trebui să poată demonstra rezultate în combaterea criminalității organizate și a corupției, să poată preveni conflictele de interese și să trateze convingător problema legăturilor presupuse între o parte a clasei politice, lumea afacerilor și criminalitatea organizată. Pentru a garanta absorbția și distribuția eficientă a fondurilor UE, Bulgaria va trebui nu numai să își consolideze radical capacitatea administrativă, ci și să elimine în mod drastic ocaziile propice corupției la nivel înalt și corupției de rând, luptând energic, în același timp, împotriva criminalității organizate.

Necesitatea continuării cooperării

Nu e numai în interesul Bulgariei, ci și în interesul mai larg al Uniunii Europene ca Bulgaria să aibă o administrație și un sistem judiciar sănătos, capabile să învingă corupția și criminalitatea organizată. De aceea, cooperarea și sprijinul sunt esențiale. Din acest motiv, la ora actuală, Comisia consideră sprijinul ca fiind o cale mai eficientă decât sancțiunile și nu va invoca dispozițiile de salvagardare prevăzute în Tratatul de aderare. Totuși, este clar că Mecanismul de cooperare și verificare va trebui menținut o perioadă.

Raportul din februarie prezentat în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare a subliniat nivelul ridicat de asistență de care s-a bucurat Bulgaria în ultimii ani din partea statelor membre și a Comisiei, atât sub formă financiară, cât și sub formă de expertiză tehnică. Această asistență nu a produs întotdeauna rezultatele așteptate și există un sentiment crescând de frustrare în rândurile statelor membre care și-au oferit sprijinul, din cauza lipsei de transparență și în relațiile lor cu administrația bulgară și a rezultatelor slabe.

Este important ca acest proces de reformă să fie relansat, iar asistența să fie mai bine folosită. Toate părțile trebuie să își reînnoiască eforturile pentru a ajuta Bulgaria să reușească. Bulgaria

recunoaște nevoia sa de consiliere de specialitate independentă, de nivel înalt. Comisia este gata să conclueze cu Bulgaria și celelalte state membre pentru a oferi această asistență – dar pretinde ca beneficiarii acestei asistențe să ofere acces la informații și să utilizeze consilierea în mod strategic și eficient pentru obține progrese în cadrul reformei.

Perspectivă

Bulgaria prezintă o imagine mixtă. Reforma sistemului judiciar și a structurilor de aplicare a legii constituie o șansă importantă pentru Bulgaria: este necesară și îndelung așteptată. Măsura progresului o vor da rezultatele majore obținute în cercetarea, urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt și de criminalitate organizată.

Bulgaria a făcut câțiva pași în direcția bună – înființarea Agenției de Stat pentru Securitate Națională și propunerea de reformă a Ministerului de Interne, precum și numirea unui prim-ministru adjunct pentru coordonarea bunei gestiuni a fondurilor UE. Bulgaria trebuie, acum, să își traducă vorbele în fapte și să își dovedească angajamentul față de o reformă temeinică.

Comisia încurajează cu tărie Bulgaria să își intensifice reformele și să mențină o cooperare strânsă cu celelalte state membre și cu Comisia, astfel încât provocările majore care persistă să poată fi surmontate printr-un efort comun. Bulgaria se poate baza pe sprijinul total și activ al Comisiei în acest proces.