



Bruxelles, 28.1.2015
COM(2015) 36 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate de Bulgaria în cadrul mecanismului de cooperare și de
verificare

{SWD(2015) 9 final}

1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit la aderarea Bulgariei la Uniunea Europeană în 2007.¹ S-a convenit că erau necesare eforturi suplimentare în domeniile cheie, pentru a soluționa deficiențele existente în reformarea sistemului judiciar și în lupta împotriva corupției, precum și pentru a combate criminalitatea organizată. Începând cu acel moment, rapoartele MCV prezintă progresele realizate de Bulgaria și încearcă, prin recomandări specifice, să contribuie la orientarea eforturilor depuse de autoritățile bulgare.

MCV a jucat un rol important în procesul de consolidare a statului de drept în Bulgaria, care reprezintă o fațetă importantă a integrării europene. Monitorizarea de către Comisie și cooperarea cu activitățile întreprinse de autoritățile bulgare pentru promovarea reformei au avut un impact concret asupra ritmului și amplitudinii reformelor. Concluziile Comisiei și metodologia MCV s-au bucurat și se bucură în continuare, în mod constant, de un sprijin puternic din partea Consiliului² și au beneficiat de cooperarea și de contribuțiile multor state membre.

Prezentul raport rezumă măsurile luate pe parcursul anului trecut și formulează recomandări privind măsurile care trebuie luate în continuare. Raportul este rezultatul unui proces atent de analiză întreprins de Comisie, pe baza contribuțiilor venite din partea autorităților bulgare, a societății civile și a altor părți interesate. Comisia s-a putut baza pe sprijinul specific al unor experți din rândul magistraților din alte state membre, care au formulat opinii din perspectiva practicienilor din domeniul dreptului.

Incertitudinile politice care s-au făcut simțite anul trecut în Bulgaria nu au oferit o platformă stabilă pentru acțiune. Acest raport va scoate în evidență o serie de domenii în care au fost constatate probleme și în care încep să fie identificate soluții. Va fi necesar ca aceste soluții să se împământenească pentru a se asigura durabilitatea schimbărilor. Bulgaria poate, de asemenea, să facă mai multe pentru a colecta (și publica) date referitoare la sistemul judiciar și la asigurarea respectării legii.

Amploarea acestei provocări a fost ilustrată și de diferite sondaje de opinie la care au participat cetățenii bulgari. Un sondaj Eurobarometru din toamna anului 2014 a indicat că în societatea bulgară există un puternic consens în privința faptului că reforma sistemului judiciar, lupta împotriva corupției și combaterea criminalității organizate sunt probleme importante pentru Bulgaria. Rezultatele au arătat, de asemenea, îngrijorarea din rândul cetățenilor bulgari cu privire la faptul că situația s-a deteriorat; aceștia și-au exprimat totuși speranța că această tendință s-ar putea inversa, precum și sprijinul ferm pentru ca UE să joace un rol în soluționarea acestor probleme și să își continue acțiunea până când Bulgaria va ajunge la un nivel comparabil cu alte state membre.³ Aceste atitudini subliniază faptul că, având în vedere atât impactul pe care îl au corupția și criminalitatea organizată asupra economiei bulgare, cât și importanța statului de drept pentru ca societatea să fie funcțională și liberă, continuarea reformelor este esențială pentru calitatea vieții cetățenilor.

¹ Concluziile Consiliului, 17 octombrie 2006 (13339/06); Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de Bulgaria în vederea atingerii unor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate [C(2006) 6570 final].

² Concluziile Consiliului referitoare la rapoartele anterioare: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Eurobarometrul Flash nr. 406.

MCV are drept scop monitorizarea tendințelor pe termen lung mai degrabă decât redarea unui instantaneu al situației la un moment dat. Cu toate acestea, prezentul raport urmărește să ia în considerare perspectivele instituite de guvernul care și-a început mandatul în noiembrie 2014 și să identifice o serie de puncte de reper fundamentale care să ghideze evoluția acestor politici în viitor. În acest mod, Comisia speră că prezentul raport va contribui la crearea unui nou consens în ceea ce privește accelerarea procesului de reformă în Bulgaria. Recomandările formulate în prezentul raport, orientarea eficace a fondurilor UE și angajamentul altor state membre⁴ arată, considerate împreună, în ce fel UE este pregătită să sprijine un efort reînnoit.

2. SITUAȚIA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN BULGARIA

2.1 Reforma sistemului judiciar

Independența, responsabilitatea și integritatea sistemului judiciar

Consiliul Judiciar Suprem (CJS) are competențe ample în gestionarea și organizarea sistemului judiciar bulgar. Raportul privind MCV pe 2014 a indicat faptul că, în ciuda unor progrese importante în ceea ce privește reforma conducerii sale, CJS nu este considerat, în general, ca fiind „o autoritate autonomă și independentă, în măsură să apere în mod efectiv independența sistemului judiciar în raport cu structurile executive și parlamentare ale puterii”.⁵ Activitatea CJS din 2014 a continuat să facă obiectul unor controverse, înregistrându-se mai multe incidente în legătură cu numirile, concedierile și controlarea aplicării de către instanțe a sistemului de alocare aleatorie a cauzelor. În plus, în timp, au crescut tensiunile dintre CJS și Consiliul său civic, înființat pentru a reprezenta societatea civilă, unii actori ai societății civile susținând faptul că opiniile nu le sunt luate în considerare în mod corespunzător. Mai multe organizații, printre care și cea mai mare asociație a judecătorilor, au părăsit Consiliul civic în urma acestor tensiuni. Probabil parțial ca reacție la această situație, CJS a adus îmbunătățiri strategiei sale de comunicare și a luat unele măsuri suplimentare în materie de transparență.⁶

Unul dintre aspectele semnalate de părțile interesate în legătură cu independența se referă la gestionarea, de către colegii lor, a celor două ramuri ale magistraturii. Gradul de autonomie de care se bucură judecătorii și procurorii în cadrul consiliilor judiciare este diferit de la un stat membru la altul. Acest lucru a devenit un subiect de dezbatere în Bulgaria, solicitându-se în mai multe rânduri ca deciziile privind cariera judecătorilor și procurorilor și deciziile disciplinare referitoare la aceștia să fie luate în camere separate din cadrul CJS, iar problemele cu un caracter orizontal mai accentuat să fie discutate în plen. Aceste solicitări au fost motivate de faptul că structurile organizatorice și rolurile judecătorilor și procurorilor sunt diferite, dar și de faptul că procesul decizional privind numirile și chestiunile disciplinare ar putea fi folosit de una dintre structurile din cadrul CJS pentru a exercita presiuni asupra celorlalte.

⁴ Unele state membre au pus la dispoziția Bulgariei asistență tehnică în domeniile relevante legate de MCV.

⁵ COM(2014) 36 final, p. 3.

⁶ Raportul tehnic, secțiunea 2.1.

Ideea de modificare a structurii CJS a fost preluată în noua propunere de strategie de reformă judiciară adoptată de guvernul și de parlamentul bulgar.⁷ CJS, fără a se opune în totalitate schimbării, și-a exprimat preocuparea în ceea ce privește fezabilitatea acesteia, considerând că această reformă ar necesita o modificare a Constituției și nu ar putea fi pusă în aplicare prin intermediul unei modificări legislative a Legii privind sistemul judiciar. În plus, strategia de reformă se referă la aspecte mai largi, cum ar fi alegerea membrilor CJS. În rapoartele anterioare referitoare la MCV s-au formulat deja recomandări care s-ar aplica și în cazul următoarelor alegeri din cadrul CJS, acestea vizând sporirea transparenței și soluționarea problemelor de integritate în cadrul procedurii de selecție, inclusiv prin aplicarea principiului „un judecător, un vot” pentru cota de membri ai Consiliului aleși de sistemul judiciar.⁸ Noua strategie abordează, de asemenea, chestiunea reducerii puterii președinților de instanțe, care a fost semnalată în trecut ca fiind un aspect important pentru asigurarea independenței judecătorilor individuali.

Importanța sporirii transparenței și a obiectivității în legătură cu numirile din cadrul sistemului judiciar a fost o temă abordată în mod constant în rapoartele MCV.⁹ Cu toate că în 2014 au fost evitate momentele de maximă intensitate a controverselor, care au existat în perioada 2012-13, chestiunea numirilor în posturi de nivel înalt în cadrul magistraturii a rămas problematică. În special, alegerea președintelui Curții Supreme de Casație (CSC) a fost amânată în mai multe rânduri, pe fondul controverselor legate de sistemul de votare, deși candidați cu calificările bune și cu experiență solidă chiar în cadrul CSC își depuseseră candidatura. Numirile șefilor administrativi ai altor instanțe au generat preocupări cu privire la procedura de selecție, întrebarea fiind dacă aceasta este deschisă și bazată pe merit. În plus, întrebările adresate Consiliului Judiciar Suprem de către ONG-uri cu privire la aspecte legate de integritatea anumitor candidați nu par să fi primit întotdeauna răspuns, deși CJS efectuează o verificare formală a integrității tuturor candidaților, etapă care reprezintă o parte importantă a procedurii, deoarece aceasta poate duce la un aviz negativ. Au avut loc unele îmbunătățiri procedurale care ar putea duce la o mai mare transparență în ceea ce privește procedurile, îmbunătățirile respective constând, în special, în introducerea posibilității ca judecătorii din cadrul CSC să organizeze o audiere a candidaților pentru funcția de președinte al curții. Aceste noi opțiuni de ordin procedural pot atât să consolideze credibilitatea numirilor, cât și să sporească gradul de asumare a responsabilității, în cadrul acestui proces, din partea judecătorilor fără funcții de conducere.

Un actor-cheie în promovarea integrității și eficienței în cadrul sistemului judiciar a fost întotdeauna Inspectoratul Judiciar. Alegerea inspectorului șef al acestei instituții, după o lungă perioadă în care această funcție a rămas neocupată, a fost considerată drept un caz de referință în Raportul MCV din ianuarie 2014.¹⁰ Alegerile pentru această funcție nu au avut încă loc până în momentul de față. Procedura din primăvara anului 2014 a atras candidați care păreau a fi calificați pentru postul respectiv, însă având în vedere durata îndelungată a procesului, Parlamentul nu a ajuns la stadiul de vot. În consecință, inspectoratul este în continuare privat de o conducere solidă și independentă, astfel cum este prevăzută în Constituție. Această situație va constitui și în 2015 un caz de referință important în ceea ce privește capacitatea

⁷ Cu toate acestea, s-a semnalat că această chestiune a fost contestată în parlament la 21 ianuarie 2015.

⁸ COM(2012) 411 final, p. 11.

⁹ A se vedea, de exemplu, COM(2012) 411 final, p. 6 și COM(2014) 36 final, p. 9.

¹⁰ COM(2014) 36 final, p. 4.

instituțiilor bulgare de a efectua numirile în posturi de nivel înalt din cadrul sistemului judiciar în mod transparent și pe baza meritelor.¹¹

O altă recomandare din Raportul pe 2014¹² se referea la o analiză amănunțită și independentă a sistemului de alocare aleatorie a cauzelor, cu scopul de a garanta siguranța acestui sistem și de a asigura faptul că șefii administrativi ai instanțelor sunt pe deplin responsabili pentru orice decizie de a nu se recurge la alocarea aleatorie. CJS a luat unele măsuri pentru a analiza posibilele puncte slabe și a elaborat planuri de modernizare a sistemului în contextul unui proiect pe termen mai lung privind e-justiția. Alocările de cauze pot fi gestionate acum în mod centralizat, pentru a fi înlesnite controalele. Cu toate acestea, această soluție provizorie nu pare să fi îmbunătățit siguranța. Nu s-a dat curs în niciun fel lacunelor precise care au fost identificate într-un audit realizat de Curtea Administrativă Supremă și de Tribunalul de primă instanță din Sofia în luna martie 2013. Prin urmare, în toamna anului 2014, a izbucnit o serie de scandaluri privind alocarea cauzelor la Tribunalul de primă instanță din Sofia.¹³ Aceste probleme nu au fost identificate de către CJS, ci a fost necesar să fie semnalate de actori exteriori.

Deși întârzierile acumulate în pregătirile pentru găsirea unei soluții pe termen mai lung sunt regretabile, aspectul mai important este reacția atunci când există dovezi referitoare la încălcări. Reacția Consiliului Judiciar Suprem din toamna anului 2014 a sugerat că CJS nu acordă decât o prioritate scăzută fenomenului menționat, în ciuda faptului că acesta are potențialul de a constitui o infracțiune sau o abatere disciplinară. Pare probabil că reputația sistemului judiciar din Bulgaria va continua să fie prejudiciată până la instituirea unui sistem pe deplin sigur. Recurgerea la expertiză externă în materie de securitate informatică în vederea testării noului sistem ar contribui la oferirea de garanții că acest proces este pe calea cea bună.¹⁴

Strategii de reformă pentru sistemul judiciar

Ministerul Justiției a luat o serie de măsuri, mai întâi elaborarea unei foi de parcurs în scopul de a da curs recomandărilor din Raportul MCV pe 2014 (deși starea actuală a foi de parcurs și termenele-limită trebuie să fie clarificate) și apoi, în toamnă, prezentarea unei strategii de reformă a sistemului judiciar îndelung așteptate.¹⁵ Acest document cuprinzător ar urma să înlocuiască strategia din 2010 care a fost pusă în aplicare doar parțial. Strategia a fost adoptată prin Decizia Consiliului de Miniștri din 17 decembrie 2014 și aprobată în linii mari de Parlament la 21 ianuarie 2015.¹⁶

Prin încurajarea dezbaterii asupra textului s-a urmărit ajungerea la consens și asumarea responsabilității.¹⁷ Procurorul General și CJS și-au formulat opiniile în detaliu. În text se

¹¹ Adunarea Națională a reluat procedura, termenul-limită pentru nominalizarea candidaților fiind 30 ianuarie 2015.

¹² A se vedea recomandarea de la p. 9, COM(2014) 36 final.

¹³ În special în ceea ce privește alocarea procedurilor de faliment în două cazuri emblematic. A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 4.1.

¹⁴ Se preconizează că acest domeniu este potrivit pentru a face obiectul unui sprijin din partea fondurilor UE.

¹⁵ Document disponibil pe site-ul internet al Ministerului Justiției (în limba bulgară): <http://mjs.bg/107/>.

¹⁶ Se pare că unele elemente ale strategiei au fost contestate de parlament.

¹⁷ În timpul mandatului guvernului de tranziție din octombrie 2014, textul a fost prezentat sub formă de proiect.

regăsesc numeroase elemente care au fost solicitate de societatea civilă și de organizațiile profesionale¹⁸, precum și puncte semnalate în rapoartele anterioare referitoare la MCV. Obiectivele acestuia sunt asigurarea bunei guvernante a autorităților judiciare și îmbunătățirea aspectelor legate de resursele umane, dar și, într-o perspectivă mai amplă, modernizarea politicii în materie penală și îmbunătățirea protecției drepturilor fundamentale. Strategia a introdus un anumit grad de claritate și urgență în dezbaterile pe tema reformei sistemului judiciar; în prezent, este necesar să se treacă la faza de punere în aplicare.

În ceea ce privește Ministerul public, au fost înregistrate progrese semnificative în legătură cu punerea în aplicare a planului de acțiune înaintat de către Procurorul General în 2013. Parțial sub influența strategiei privind reforma judiciară, în noiembrie 2014 Procurorul General a prezentat, de asemenea, noi propuneri privind descentralizarea Ministerului public și oferirea de garanții suplimentare în materie de neintervenție în activitatea procurorilor.¹⁹

Lucrările cu privire la un nou cod penal au progresat, însă nu s-a ajuns încă la consens în această privință. O serie de experți și practicieni și-au exprimat opinii divergente cu privire la necesitatea rescrierii complete a Codului penal, întrebându-se dacă nu ar trebui să se aducă doar modificări, precum și cu privire la motivația generală a acestor lucrări. În momentul de față, intenția pare a fi de a se urma o dublă abordare, cu o primă etapă care constă în modificarea rapidă a unor părți din Codul penal (și, eventual, din Codul de procedură penală) referitoare la anumite chestiuni mai urgente, printre care se numără dispozițiile privind lupta împotriva corupției și a criminalității organizate. Într-o a doua etapă și pe baza unei evaluări detaliate a impactului și a unei consultări publice, urmează să se stabilească dacă un nou cod penal este necesar sau nu. Acest demers ar putea să se înscrie într-o reflecție mai amplă privind politicile viitoare în materie penală, reflecție în jurul căreia consensul nu se poate construi decât în timp.²⁰

Eficiența sistemului judiciar

În cadrul Consiliului Judiciar Suprem au continuat activitățile privind o metodologie pentru evaluarea volumului de lucru al magistraților și al organismelor judiciare²¹. Unul dintre obiective este stabilirea unor reguli privind măsurarea și alocarea volumului de lucru, luând în considerare complexitatea și amploarea cazurilor. În prezent, diferențele în ceea ce privește volumul de lucru sunt considerate ca fiind o cauză importantă a ineficienței sistemului. Vor fi examinate toate instanțele regionale, ținând cont de factorii socio-economici și demografici și de nevoia imperioasă de a garanta accesul la justiție, în vederea prezentării, înainte de sfârșitul anului 2015, a unei propuneri privind o nouă hartă judiciară a instanțelor regionale. Au fost

¹⁸ A se vedea, în special, propunerile menționate mai sus privind împărțirea CJS în camere separate, însărcinate, respectiv, cu deciziile privind numirile și cu cele privind chestiunile disciplinare.

¹⁹ Propunerile concrete prezentate de Procurorul General, vizând organizarea unui parchet mai descentralizat, mai transparent și mai responsabil, ar putea fi, de asemenea, analizate în contextul unor schimbări mai ample aduse Codului de procedură penală și Legii privind sistemul judiciar.

²⁰ Pregătirile care au început în 2009 și se desfășoară în continuare în acest domeniu ar trebui să ofere o bază solidă în materie de contribuții analitice.

²¹ Parțial ca reacție la recomandările MCV [a se vedea, de exemplu, COM(2014) 36 final, p. 10], activitatea analitică efectuată în prezent în cadrul CJS ar putea, de asemenea, să îmbunătățească și mai mult baza pentru evaluări, de exemplu printr-o mai bună contabilizare a volumului de lucru și prin elaborarea unei baze mai clare pentru evaluarea regulată a magistraților.

deja luate măsuri concrete în raționalizarea instanțelor militare. O metodologie solidă ar oferi baza corespunzătoare pentru a evalua dacă se justifică închiderea instanțelor cu un volum de lucru foarte mic (sau înstituirea unui sistem de „instanțe mobile”) și redistribuirea resurselor către alte instanțe suprasolicitate. O reformă mai amplă a hărții judiciare ar putea necesita mai mult timp, în special având în vedere că CJS ar trebui să se coordoneze cu o gamă mai largă de părți interesate²², chiar dacă decizia finală îi aparține.

În ceea ce privește gestionarea mai amplă a resurselor umane, sistemele de evaluare și de promovare, precum și calitatea formării reprezintă factori esențiali. În acest context, strategia de reformă judiciară a guvernului stabilește o serie de elemente care ar trebui să permită îmbunătățiri viitoare. Institutul Național al Justiției continuă să își dezvolte programul de formare destinat judecătorilor²³.

Măsurile disciplinare au constituit un alt domeniu evidențiat în rapoartele MCV. Printre probleme s-au numărat lipsa consecvenței (și a unor standarde clare pentru a o obține), un procent ridicat de hotărâri judecătorești fiind anulate în recurs. CJS a adoptat recent o serie de măsuri, inclusiv orientări generale în acest domeniu, deși acest lucru nu pare să se fi bazat pe o analiză clară a deficiențelor. Este prea devreme pentru a determina dacă măsurile adoptate vor fi suficiente pentru a evita în viitor controversa continuă privind procedurile disciplinare.

Un alt aspect a cărui soluționare a fost cerută cu insistență în rapoartele MCV este punerea în aplicare efectivă a hotărârilor pronunțate în instanță și, în special, problema infractorilor condamnați care au reușit să se sustragă justiției. Au fost întreprinse unele măsuri, urmate de câteva măsuri administrative prin intermediul unui plan de acțiune inter-agenții pentru 2014. Cu toate acestea, răspunsul autorităților nu este încă convingător. Acest aspect nu a fost analizat în profunzime, astfel încât este dificil să se evalueze măsura în care măsurile cu caracter excepțional (cum ar fi utilizarea monitorizării electronice) vor remedia deficiențele²⁴.

2.2 Corupția

Corupția rămâne o problemă gravă în Bulgaria. Într-un sondaj Eurobarometru recent, aproape toți respondenții (97 %) au identificat corupția ca fiind o problemă importantă²⁵.

Aceasta a fost una dintre cele mai vechi recomandări ale MCV, potrivit căreia Bulgaria trebuie să își revizuiască și actualizeze strategia națională anticorupție²⁶. Primele rezultate informale ale unei evaluări recente a impactului în anii trecuți a strategiei anticorupție din Bulgaria, efectuată de autoritățile bulgare, pare a fi o contribuție importantă care evaluează onest deficiențele strategiei. Printre deficiențe se numără o abordare fragmentară, utilizarea insuficientă a evaluărilor de risc, precum și o lipsă a monitorizării și a evaluării. Deși inspectoratele din cadrul ministerelor au dezvoltat o cultură în care se efectuează un control mai strict, absența unei structuri centralizate sau a unor obiective comune de referință are ca rezultat lipsa de coordonare între acțiunile inspectoratelor respective. Modalitățile de lucru la

²² Există implicații pentru organizarea teritorială a altor servicii publice.

²³ Raportul tehnic, secțiunea 4.2.

²⁴ A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 6.2.

²⁵ Flash Eurobarometru nr. 406.

²⁶ În mod similar, Raportul anticorupție al UE pe 2014 a scos în evidență o serie de provocări în Bulgaria [COM (2014) 38 final]. Corupția (precum și independența sistemului judiciar) figurează, de asemenea, ca provocări pentru Bulgaria în recomandările specifice fiecărei țări din 2014 în contextul semestrului european de coordonare a politicilor economice. (JO 2014/C 247/02).

nivel local par să dea la iveală deficiențe majore. În ceea ce privește structura numită de Bulgaria să efectueze analiza riscurilor (BORKOR), aceasta nu pare să fi produs rezultate proporțional cu costurile sale și, în orice caz, aceasta poate furniza numai contribuții analitice. Acest organism nu este menit să ofere îndrumare politică²⁷.

Această evaluare a deficiențelor actualului sistem anticorupție ar putea constitui punctul de plecare pentru o reformă de mult așteptată. Prin consultarea tuturor părților interesate s-ar putea beneficia de experiența acestora și s-ar consolida însușirea acestui exercițiu. Societatea civilă a dezvoltat o experiență utilă în domeniul combaterii corupției, care ar trebui utilizată pe deplin.

În majoritatea cazurilor, măsurile de prevenire par a fi în stadiu incipient. Au fost învățate anumite lecții în unele domenii²⁸, însă acestea reprezintă eforturi fragmentate. Nu există nicio dovadă că ar exista vreo structură pentru schimbul de bune practici sau pentru recunoașterea succeselor. Administrația publică nu dispune de un sistem cuprinzător de monitorizare obligatorie a activităților anticorupție și de raportare către un punct central.

Astfel cum se precizează în mai multe rapoarte MCV succesive, achizițiile publice constituie un domeniu cu grad ridicat de risc în materie de corupție. Sistemele de verificare a procedurilor pot fi consolidate în conformitate cu recenta strategie pentru sistemul de achiziții publice al Bulgariei, care a fost elaborată ca răspuns la recomandările formulate de serviciile Comisiei.

În ceea ce privește conflictele de interese și îmbogățirea ilicită, Comisia pentru prevenirea și identificarea conflictelor de interese (CPACI) așteaptă anumite modificări legislative, precum și numiri la nivel de conducere. Ambele elemente sunt importante pentru buna funcționare a CPACI²⁹, iar demisia forțată a fostului președinte, după ce s-a dovedit că acesta făcea uz de trafic de influență³⁰, ar sugera necesitatea imperioasă ca CPACI să-și reînceapă activitatea pe o bază solidă. Cu toate acestea, aceste decizii nu au fost luate în 2014. Aceasta este responsabilitatea Parlamentului, iar întârzierile riscă să adâncească impresia că deciziile în care integritatea ar trebui să se afle pe primul loc sunt luate pe considerente politice. În ceea ce privește prevenirea corupției, declarațiile de avere date de funcționarii publici ar putea fi mai bine utilizate pentru a identifica domeniile de risc și posibilele cazuri de îmbogățire ilicită.

Urmărirea efectivă în justiție și condamnările definitive sunt elemente esențiale pentru credibilitatea oricărei strategii anticorupție. Până în prezent s-a pronunțat un număr foarte redus de condamnări definitive în cazurile care implică corupție gravă, în ciuda amplitudinii problemei³¹. Procurorul General a întreprins măsuri pozitive pentru a acorda prioritate cazurilor de corupție. S-a înregistrat o creștere a numărului de cazuri inițiate și acestea avansează în ritm mai rapid. Câteva dintre aceste cazuri se referă la persoane care dețin funcții la nivel înalt. Ca și în cazul criminalității organizate, monitorizarea evoluției cazurilor de

²⁷ COM(2014) 36 final, p. 7; Raportul tehnic, secțiunea 5.4.

²⁸ Cum ar fi evitarea situației în care agenții vamali și polițiștii de frontieră operează cu numerar sau rotația personalului.

²⁹ Raportul tehnic, secțiunea 5.4.

³⁰ Acest delict este în prezent cercetat penal.

³¹ Raportul SANS privind activitățile sale pe 2014 a putut indica o activitate mult mai intensă privind criminalitatea organizată decât privind combaterea corupției.

corupție la nivelul instanțelor este esențială pentru a identifica aspectele practicii judiciare care pot fi manipulate pentru a întârzia cursul justiției. Uneori cazurile par să stagneze pentru o perioadă substanțială de timp la nivelul instanțelor înainte de a fi retrimise la ministerul public, cu un termen scurt pentru îndeplinirea unor sarcini complementare.

Ministerul public a creat o mică structură specializată, al cărui personal este alcătuit din procurori și anchetatori din cadrul Agenției de Stat pentru Securitate Națională (SANS), pentru a investiga mai eficient corupția în administrația publică. Până acum, unitatea s-a concentrat mai ales pe cazurile de corupție la nivel local care nu au putut fi gestionate la nivel local din cauza relațiilor și a presiunilor locale. Modelul structurilor specializate pentru a combate corupția pare să fi înregistrat câteva prime rezultate, însă testul va consta în urmărirea unor cazuri la nivel mai înalt și în dezvoltarea capacităților operaționale. Va fi, de asemenea, important ca modificările structurale aduse SANS să nu submineze eficacitatea acestei activități.

O altă problemă pare să se refere la deficiențele normelor Codului penal în ceea ce privește combaterea corupției și, în special „corupția la nivel înalt”, traficul de influență și distincția dintre corupția activă și cea pasivă. Se pare că există o necesitate imperioasă de modernizare a codului în acest domeniu, cu efectuarea unor modificări rapide, iar în paralel s-ar putea organiza o reflecție mai amplă privind politica în materie penală și un nou cod.

2.3 Criminalitatea organizată

Criminalitatea organizată rămâne o problemă în Bulgaria. Acest lucru este dovedit de punctele de vedere exprimate de opinia publică³², iar cazurile recente, foarte mediatizate, în care s-au tras focuri de armă în stradă și un martor a fost asasinat, au subliniat încă o dată gravitatea situației. În timp ce numărul de cazuri inițiate de ministerul public pare să fi crescut în mod substanțial în 2014, numărul cazurilor în care s-a pronunțat o hotărâre irevocabilă rămâne scăzut³³. Autoritățile care lucrează în acest domeniu au transmis Comisiei preocupări legate de presiunile exercitate la nivel local, care împiedică anchetarea eficace a criminalității și a corupției. Intimidarea martorilor continuă să reprezinte o problemă gravă și pot fi găsite modalități de a încuraja martorii să accepte mai ușor programele de protecție a martorilor³⁴.

Parchetul și instanța specializate instituite cu doi ani în urmă încep cu greu să dea unele rezultate, cu câteva condamnări definitive și unele indicii că s-ar utiliza proceduri mai rapide. Însă acțiunea acestor instituții este perturbată de o atribuire incoerentă a sarcinilor și de dispoziții foarte formaliste ale Codului de procedură penală. În luna noiembrie, Procurorul General a făcut propuneri pentru abordarea unora dintre aceste probleme.

În ciuda eforturilor considerabile, sechestrarea și confiscarea activelor încă nu par să vizeze suficient de precis grupurile de criminalitate organizată. Ministerul public dispune măsuri provizorii de înghețare în cazuri de urgență și dosarele sunt apoi transferate Comisiei pentru confiscarea activelor. Această comisie continuă să obțină rezultate semnificative, în ciuda unui cadru juridic greoi. În ultimul raport MCV s-au pus anumite semne de întrebare cu

³² Criminalitatea organizată este percepută ca o problemă importantă de către 96 % dintre cetățenii bulgari care au participat la Eurobarometrul Flash nr. 406, realizat recent.

³³ Raportul tehnic, secțiunea 6.1.

³⁴ Asasinarea unui martor într-un recent caz emblematic; martorul respectiv a refuzat să participe la un program de protecție a martorilor.

privire la noul cadru juridic pentru confiscarea activelor³⁵, însă aceste aspecte rămân încă nesoluționate.

Ministerul de Interne are capacități proprii în ceea ce privește analiza criminalistică, stabilirea ADN-ului, balistica și grafologia, dar pentru alte domenii de expertiză este necesar să se utilizeze experți acreditați pe lângă instanțe, ceea ce ridică probleme de disponibilitate, competență, costuri și – posibil – de imparțialitate. Bulgaria nu are un birou de experți sau un mecanism similar. Observatorii au punctat acest aspect ca fiind un motiv posibil pentru faptul că anumite cauze nu progresează în instanță³⁶.

Noul guvern bulgar și-a anunțat intenția de a scoate din mandatul SANS anchetarea criminalității organizate, revenind asupra deciziei controversate de fuziune dintre fostul departament de poliție responsabil de criminalitatea organizată (GDBOP) și SANS în 2013³⁷. Reforma anterioară în acest domeniu a dus la mai multe luni de întrerupere a activității în cazurile de criminalitate organizată, inclusiv a cooperării cu serviciile de securitate din alte state membre. S-au exprimat preocupări legate de faptul că o nouă reorganizare a serviciilor responsabile de anchetarea criminalității organizate riscă să producă perturbări similare, dar guvernul a afirmat clar că este conștient de acest risc și că va lua măsuri pentru a facilita tranziția.

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

De la ultimul raport al Comisiei din ianuarie 2014, progresele în ceea ce privește abordarea reformei judiciare și înregistrarea unor evoluții concrete în privința corupției și a criminalității organizate au fost lente. Faptul că, în perioada care face obiectul prezentului raport, la putere s-au succedat trei guverne diferite și în Parlament a existat o situație de blocaj a contribuit în mod clar la o lipsă de determinare în a efectua reformele. Cu toate acestea, piatra de temelie pentru avansarea reformelor constă în recunoașterea problemelor și în identificarea măsurilor pentru remedierea acestora. Guvernul actual a făcut un pas important prin adoptarea unei strategii de reformă judiciară cu un nivel impresionant de precizie. De asemenea, există indicii că viitoarea analiză a actualelor măsuri anticorupție va oferi o contribuție utilă la reflecțiile cu privire la o viitoare strategie. Următoarea etapă ar fi de a demonstra că reforma este cu adevărat o prioritate politică; în acest sens, aceste cadre trebuie duse mai departe, trebuie construit un consens și identificate măsuri concrete, cu reperi specifice, iar ulterior trebuie asigurată punerea în aplicare a acestora. Pentru aceasta, ar fi necesară o nouă schimbare în cultura politică, precum și un adevărat sentiment că aceste chestiuni reprezintă priorități absolute.

Unele dintre principalele instituții au continuat să facă schimbări la nivelul conducerii, care ar trebui să sprijine eforturile de a concretiza reformele pe teren. Pe lângă accelerarea procesului de reformă în conformitate cu strategia, o colectare mai sistematică și mai profesională a datelor și o mai mare transparență cu privire la publicarea informațiilor ar contribui totodată la consolidarea încrederii în profesionalismul și angajamentul autorităților.

³⁵ COM(2014) 35 final, p.8.

³⁶ Raportul tehnic, secțiunea 6.1.

³⁷ COM(2014) 35 final, p.8.

Credibilitatea progreselor va depinde, de asemenea, de reacția la anumite controverse și de progresele înregistrate în cazuri specifice. Rapoartele MCV anterioare au subliniat faptul că scepticismul opiniei publice cu privire la reformă a fost alimentat de controverse în domeniul precum transparența și meritul persoanelor numite în funcții de magistrat sau de răspunsul autorităților în cazul unor delikte cum ar fi sustragerea din fața justiției a infractorilor condamnați sau deficiențe evidente în alocarea aleatorie a cauzelor. Reacțiile autorităților bulgare în astfel de cazuri sunt în continuare lipsite de fermitate, alimentând astfel îndoieli cu privire la independența sistemului judiciar. Rămâne valabil faptul că numărul hotărârilor judecătorești definitive în cazurile de corupție la nivel înalt și de criminalitate organizată este foarte redus. Aceste deficiențe legate de măsurile esențiale ale schimbării sunt și principala cauză a scepticismului de până acum al cetățenilor bulgari cu privire la reformă, fapt demonstrat de sondajele de opinie³⁸.

Comisia invită Bulgaria să ia măsuri în următoarele domenii:

1. Independența, responsabilitatea și integritatea sistemului judiciar

Strategia de reformă a sistemului judiciar include multe propuneri menite să remedieze deficiențele din acest domeniu. Astfel de măsuri trebuie să fie sprijinite de conștientizarea faptului că sistemul este credibil dacă autoritățile dau dovada voinței de a maximiza obiectivitatea și de a se asigura că delicturile sunt pedesite cu fermitate.

- să continue reforma de organizare a Consiliului Judiciar Suprem (CJS), cu implicarea asociațiilor profesionale și a altor părți interesate relevante, inclusiv în perspectiva procedurilor pentru următoarele alegeri ale CJS, cu scopul de a garanta că această instituție poate inspira încredere;
- să aplice standarde obiective de merit, integritate și transparență în cazul numirilor în cadrul sistemului judiciar, inclusiv în posturile la nivel înalt, și să facă aceste numiri în timp util. Chestiunile legate de integritate au o importanță deosebită, iar persoanele responsabile cu numirile trebuie să demonstreze că au ținut cont de toate chestiunile aduse în discuție;
- să soluționeze rapid impasul privind numirea în postul de inspector-șef;
- să îmbunătățească rapid securitatea sistemului de alocare aleatorie a cauzelor și să accelereze activitățile în curs privind modernizarea acestuia; să efectueze anchete riguroase și imparțiale în toate cazurile în care există suspiciuni de posibilă manipulare a sistemului.

2. Reforma sistemului judiciar

Strategia de reformă a sistemului judiciar reprezintă o bază solidă pentru acțiunile viitoare și dezbaterile pe care a suscit-o a arătat că anumite organisme, cum ar fi Procurorul General, au furnizat un răspuns constructiv.

- să implementeze noua strategie judiciară, astfel cum a fost adoptată de guvern, precum și ideile detaliate propuse de ministerul public;
- să abordeze aspectele critice din Codul penal, care trebuie îmbunătățite de urgență, pentru a ameliora combaterea corupției și a criminalității organizate;

³⁸ Flash Eurobarometru nr. 406.

- să stabilească un calendar detaliat pentru o reflecție pe termen lung privind obiectivele fundamentale ale unui nou cod penal.

3. Eficiența sistemului judiciar

Consiliul Judiciar Suprem a luat unele măsuri administrative importante care acum trebuie puse în aplicare.

- să finalizeze metodologia de evaluare a volumului de lucru al magistraților și al instanțelor și să consulte toate principalele părți interesate pentru a oferi o bază obiectivă pentru reforma hărții judiciare (dacă este necesar, disociind instanțele din alte hărți ale serviciului public);
- să respecte proceduri și standarde clare în ceea ce privește sancțiunile, pentru a asigura coerența sancțiunilor disciplinare;
- să adopte măsuri pentru a remedia deficiențele existente la nivelul executării efective a hotărârilor judecătorești, cum ar fi sustragerea de la executarea pedepsei cu închisoarea sau neaplicarea sancțiunilor financiare hotărâte în instanță;
- să înregistreze progrese concrete în materie de e-justiție, ca mijloc de îmbunătățire a procesului judiciar.

4. Corupția

Viitoarea evaluare a strategiei anticorupție a Bulgariei ar trebui să ofere o analiză utilă a provocărilor cu care se confruntă Bulgaria. Evaluarea poate contribui atât la definirea unei noi strategii, cât și la inițierea unor măsuri concrete pentru a începe soluționarea problemelor, deopotrivă la nivelul prevenirii și al urmării penale efective.

- să atribuie unei singure instituții autoritatea și autonomia necesare pentru a coordona și a controla punerea în aplicare a activităților anticorupție; să creeze un set uniform de standarde minime pentru sectorul public în ceea ce privește controlarea organismelor, evaluarea riscurilor și obligațiile de raportare;
- să definească o strategie anticorupție solidă la nivel național, începând cu publicarea analizei deficiențelor actualei strategii;
- să întreprindă măsuri ferme ca urmare a strategiei privind achizițiile publice adoptată în luna iulie 2014;
- să finalizeze procedurile de numire a restului de membri ai CPACI, precum și modificările legislative ale legii privind conflictele de interese;
- să evalueze modul în care sistemul declarațiilor de avere poate fi utilizat în mod mai eficace (de exemplu, efectuând controale specifice în urma evaluării riscurilor);
- să consolideze capacitatea ministerului public de a urmări în justiție cazurile de corupție la nivel înalt;
- să monitorizeze progresele înregistrate în legătură cu cazurile de corupție la nivel înalt, să definească și să adopte măsuri pentru a evita ca lacunele procedurale să fie exploatate pentru a întârzia procesul de justiție.

5. Criminalitatea organizată

Rămâne valabil faptul că numărul mare de cauze pendinte și puținele exemple de progrese umbresc eforturile depuse pentru a aborda criminalitatea organizată și a îmbunătăți nivelul de profesionalism al autorităților responsabile cu aplicarea legii în acest domeniu.

- să creeze condițiile de care Instanța specializată în criminalitatea organizată și parchetul de pe lângă aceasta au nevoie pentru a se concentra asupra unor cazuri complexe, cu o mare vizibilitate;
- să monitorizeze progresele înregistrate în legătură cu cazurile de criminalitate organizată la nivel înalt, să definească și să adopte măsuri pentru a evita ca lacunele procedurale să fie exploatate pentru a întârzia procesul de justiție;
- să asigure faptul că sunt adoptate garanțiile necesare pentru a preveni situația în care personalitățile de la nivel înalt urmărite penal se sustrag justiției sau reușesc să ascundă activele dobândite ilegal înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive, stabilind clar cui revine responsabilitatea dacă aceste lucruri survin;
- să se asigure că orice modificare a structurilor implicate în anchetarea criminalității organizate se desfășoară în așa fel încât să se garanteze continuitatea operațională.