



Bruxelles, 27.1.2016
COM(2016) 40 final

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

{SWD(2016) 15 final}

1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit la aderarea Bulgariei la Uniunea Europeană în 2007. S-a convenit că erau necesare eforturi suplimentare în domenii-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. În rapoartele Comisiei¹ și în concluziile Consiliului de Miniștri² au fost inventariate evoluțiile care au avut loc în Bulgaria și au fost formulate recomandări pentru viitor. 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 și se bazează pe cooperarea strânsă cu autoritățile bulgare, societatea civilă și alte părți interesate din această țară. Comisia s-a putut baza, de asemenea, pe sprijinul specific al unor experți din rândul magistraților din alte state membre, care au formulat opinii din perspectiva practicienilor din domeniul dreptului.

În raportul MCV pe 2015, progresele realizate în decursul anului precedent au fost descrise ca fiind lente, iar în concluziile Consiliului, Bulgaria a fost îndemnată să „își consolideze hotărârea politică de a reforma și de a înregistra progrese tangibile”³. Însă, pe de altă parte, raportul a identificat și o serie de domenii în care se constatau probleme și în care începeau să fie identificate soluții. În acest context, au fost lansate două strategii cuprinzătoare de reformă, care se concentrează pe reforma sistemului judiciar și pe lupta împotriva corupției. Cele două strategii au reprezentat fundalul pentru multe momente definitorii din 2015 și vor continua să reprezinte puncte de referință importante pentru anul 2016. Progresele vor fi măsurate prin rezultatele concrete generate de angajamentele asumate în cadrul acestor strategii. Gestionarea cazurilor dificile și înlăturarea obstacolelor din calea realizării reformelor reprezintă atât un factor determinant pentru consolidarea încrederii cetățenilor bulgari și a partenerilor UE, cât și un factor central pentru a determina în ce măsură reforma a început să se împământească. Acest lucru este necesar pentru a realiza schimbarea durabilă care este obiectivul fundamental al acestui proces.

Comisia va continua să sprijine eforturile pe care Bulgaria le întreprinde în vederea realizării obiectivelor MCV. În multe domenii, Bulgaria beneficiază deja de asistență din fondurile structurale și de investiții europene⁴. În plus, în 2015, Comisia a instituit un nou instrument sub forma unui serviciu de sprijin pentru reforme structurale (SRSS), care are drept scop să acorde asistență tehnică pentru eforturile de reformă ale statelor membre ale UE într-o gamă largă de domenii. Statele membre și organizațiile internaționale furnizează, de asemenea, asistență, acționând adesea în tandem cu societatea civilă bulgară. O astfel de implicare este parte integrantă dintr-o societate deschisă și democratică și poate reprezenta un sprijin major pentru eforturile de reformă întreprinse de Bulgaria. Comisia salută faptul că Bulgaria s-a arătat interesată să facă apel în continuare la asistența tehnică, potrivit declarațiilor

¹ Rapoartele anterioare pot fi consultate la adresa: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_ro.htm.

² Concluziile Consiliului adoptate la 17 martie 2015 sunt cel mai recent document pe această temă.

³ 7281/15, p. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ În perioada de programare 2007-2013, în cadrul programului operațional „Dezvoltarea capacității administrative”, a fost alocată suma de 51 de milioane EUR pentru apeluri la candidaturi din partea sistemului judiciar, din care doar suma de 25 de milioane EUR a fost contractată, din cauza capacității insuficiente a instanțelor și a parchetelor de a absorbi fondurile. În noua perioadă de programare 2014-2020, a fost inclusă o axă prioritară pentru sistemul judiciar, suma alocată acesteia fiind de 30,1 milioane EUR.

prim-ministrului bulgar⁵, și încurajează Bulgaria să utilizeze pe deplin toate posibilitățile disponibile.

2. SITUAȚIA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN BULGARIA

2.1 Reforma sistemului judiciar

Independența, responsabilitatea și integritatea sistemului judiciar

În raportul MCV pe 2015, s-a constatat deja că strategia de reformă a sistemului judiciar furnizează un proiect cuprinzător și detaliat pentru anii următori. În urma aprobării raportului de către Adunarea Națională a Bulgariei în ianuarie 2015, guvernul a inițiat o serie de acțiuni subsecvente concrete, în mai multe domenii aflate sub responsabilitatea directă a Ministerului Justiției. Cu toate acestea, reforma Consiliului Judiciar Suprem (CJS) a fost identificată, în cadrul dezbaterii publice din 2015, ca fiind aspectul cu cea mai mare valoare de test pentru această strategie. CJS este principala instituție care reglementează sistemul judiciar bulgar. Acesta dispune de competențe extinse în numirea, evaluarea și promovarea judecătorilor și procurorilor, în aplicarea de măsuri disciplinare în cazul acestora, precum și în gestionarea bugetului sistemului judiciar. De asemenea, această instituție este cea care se exprimă în fața societății în numele sistemului judiciar și, prin urmare, are un rol central în modelarea atitudinii populației față de sistemul judiciar în ansamblul său. Nivelul încrederii publicului în sistemul judiciar este în continuare scăzut⁶.

Funcționarea Consiliului Judiciar Suprem are, prin urmare, o importanță capitală. Un aspect deosebit, inerent actualei structuri a acestei instituții, este faptul că deciziile legate de personal și de aspectele disciplinare în cazul judecătorilor și procurorilor sunt luate într-o structură unică. Deși nu există un model oficial unic pentru componența consiliilor judiciare, a devenit evident faptul că atât judecătorii, cât și procurorii consideră că este neadecvat ca aceste decizii să fie luate de grupuri mixte alcătuite din judecători și procurori din cadrul CJS. În contextul bulgar, în care multe persoane care fac parte din CJS sunt numite pe criterii politice, actualul model dă naștere unor preocupări deosebite cu privire la independența sistemului judiciar și la posibilitatea ca judecătorii să fie supuși unor presiuni. Acesta a fost contextul general care a motivat propunerea, formulată în cadrul strategiei de reformă, de instituire a două colegii separate în cadrul CJS, care să se ocupe de aspectele legate de personal corespunzătoare fiecăreia dintre cele două ramuri ale magistraturii.

În primăvară, în urma unor ample dezbateri, s-a ajuns la concluzia că unele dintre schimbările propuse impuneau modificarea Constituției. Aceste modificări au fost adoptate de Adunarea Națională în decembrie 2015. Cu toate că modificările includeau o serie de schimbări substanțiale față de textul inițial propus de guvern⁷, adoptarea acestora reprezintă

⁵ Declarație pe marginea Consiliului European din 17 decembrie 2015.

⁶ Nivelul scăzut al încrederii publicului în sistemul judiciar este confirmat de sondaje și anchete de opinie. Marea majoritate a cetățenilor bulgari (96 % în 2014) consideră că deficiențele sistemului judiciar constituie o problemă importantă (Eurobarometru Flash nr. 406, ianuarie 2015, p. 9); a se vedea, de asemenea, World Justice Project *Indicele privind statul de drept 2015* (p. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf și Forumul Economic Mondial *Raportul privind competitivitatea globală*, p. 124-125 <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ O realocare de ultim moment din camera procurorilor către camera judecătorilor a unui membru inclus în cota de membri numiți de parlament a dus la demisia ministrului justiției și la acțiuni de protest organizate de

totuși un pas important către o reformă a Consiliului Judiciar Suprem. Pe lângă crearea, în cadrul CJS, a două camere abilitate să ia decizii, urmează să fie consolidate și competențele Inspectoratului Judiciar (ICJS) în materie de investigare a conflictelor de interese și a îmbogățirii ilicite în rândul magistraților⁸. Următorul pas va fi punerea în aplicare a reformei prin efectuarea de modificări legislative la Legea privind sistemul judiciar. Guvernul a pregătit un pachet legislativ în acest sens, pe care l-a prezentat spre consultare publică în primăvara anului 2015, însă a trebuit să aștepte rezultatul dezbaterii privind Constituția⁹.

În rapoartele MCV anterioare s-au consemnat preocupări persistente legate de capacitatea CJS de a-și îndeplini rolul de gardian al independenței și integrității sistemului judiciar. S-au stârnit controverse în jurul unor chestiuni precum lipsa de transparență a procedurilor de numire în cadrul sistemului judiciar, practicile incoerente din cadrul procedurilor disciplinare, precum și faptul că nu s-a dat curs preocupărilor legate de posibile manipulări ale sistemului de alocare aleatorie a cauzelor în instanțe. La toate acestea s-a adăugat și o controversă legată de influența politică din cadrul CJS. În 2015, aceste aspecte au evoluat în mod neomogen. La începutul anului, CJS a numit un nou președinte al Curții Supreme de Casație. Noul președinte s-a arătat a fi dispus să sprijine reforma și pare a se bucura de respect în rândul membrilor sistemului judiciar¹⁰. De asemenea, în primăvară a fost numită o nouă conducere a Tribunalului de primă instanță din Sofia, după ce fosta conducere a fost obligată să se retragă în urma scandalurilor din jurul acestei instanțe¹¹. Alte decizii de numire luate de CJS au continuat, cu toate acestea, să provoace îngrijorare din cauza lipsei de transparență și a posibilei influențe necuvenite. Postul de președinte al Curții de Apel din Sofia este vacant de aproape doi ani: cu toate că un judecător care beneficia în mod clar de sprijinul judecătorilor din cadrul Curții de Apel și-a depus candidatura pentru post, acesta nu a întrunit majoritatea necesară în cadrul CJS¹². Nu există criterii clare de evaluare a numirilor în funcții, ceea ce deschide calea îndoielilor cu privire la obiectivitatea procedurilor de numire.

Acuzațiilor grave de corupție și de trafic de influență din cadrul sistemului judiciar li s-a dat curs doar după ce au fost exercitate presiuni interne și externe, autoritățile fiind în incapacitatea de a iniția investigații în mod proactiv sau nefiind dispuse să facă acest lucru. Neregulile descoperite la Tribunalul de primă instanță din Sofia spre sfârșitul anului 2014 au fost evidențiate în ultimul raport MCV, în acesta precizându-se că, în răspunsul său inițial, CJS a indicat că, în viziunea sa, acestea sunt o prioritate secundară.¹³ CJS a lansat totuși un proces pentru a îmbunătăți aplicarea alocării aleatorii a cauzelor în instanțele bulgare, introducând, în octombrie 2015, un nou sistem informatic centralizat pentru întregul sistem

principalele asociații profesionale ale judecătorilor. Acest lucru a fost perceput ca o consolidare a influenței politice în camera judecătorilor din cadrul CJS și, în același timp, ca o diminuare a responsabilității Ministerului Public.

⁸ În plus, a fost eliminată cerința ca votul cu privire la aspecte legate de personal din cadrul CJS să fie secret și a fost introdusă regula majorității de două treimi pentru alegerea membrilor incluși în cota de membri numiți de parlament.

⁹ În consecință, și alte modificări importante au fost întârziate (a se vedea mai jos).

¹⁰ Atunci când Comitetul de etică al CJS a luat în considerare deschiderea unei proceduri disciplinare împotriva președintelui Panov, în urma unui discurs în care acesta critica lipsa de sprijin pentru reforma sistemului judiciar, peste 200 de judecători au semnat o scrisoare de sprijin pentru acesta.

¹¹ Implicarea noului președinte al Curții Supreme de Casație a facilitat acest proces.

¹² Cea mai recentă procedură, din decembrie 2015, a fost marcată de o intervenție din partea Uniunii judecătorilor bulgari, care a criticat declarațiile publice, făcute la nivel politic, cu privire la candidat. Această intervenție a atras, de asemenea, atenția asupra unui număr de alte decizii recente ale CJS, considerate problematice de către Uniunea judecătorilor.

¹³ COM (2015) 36 final, p. 4-5.

judiciar, ceea ce ar trebui să contribuie la soluționarea uneia dintre problemele recurente semnalate în rapoartele MCV anterioare. Cu toate acestea, CJS a dat dovadă de reticență în a reacționa la acuzațiile legate de nereguli grave comise de judecători importanți din cadrul Tribunalului de primă instanță din Sofia¹⁴. Măsurile disciplinare au fost luate mult mai târziu, după ce ministrul justiției a fost sesizat cu privire la mai multe cazuri¹⁵.

În toamna anului 2015, s-a afirmat în mass-media că ar exista o înregistrare a unei conversații între două dintre principalele personalități implicate în neregulile descoperite la Tribunalul de primă instanță din Sofia¹⁶, ceea ce a adăugat noi elemente la controversa deja existentă. După repetate apeluri în care se solicita efectuarea unei anchete independente¹⁷, CJS și Ministerul Public au anunțat inițierea unor anchete cu privire la conținutul înregistrărilor¹⁸. Pentru ca procesul să fie credibil, va fi important să fie luate toate măsurile necesare pentru a se asigura desfășurarea anchetei în mod transparent și imparțial¹⁹.

După un interval de mai mulți ani, Adunarea Națională a ales un nou inspector-șef în primăvara anului 2015. Diferitele etape ale procedurii au fost stabilite în mod mai transparent, iar societatea civilă a fost invitată să propună candidați. Această abordare a fost adoptată și în cadrul procedurii ulterioare de alegere a noului colegiu de inspectori, procedură care a fost lansată în toamnă și este în curs de desfășurare²⁰. Această procedură va fi deosebit de importantă, având în vedere viitorul rol consolidat al inspectoratului în soluționarea chestiunilor legate de integritate și a semnelor de corupție identificate în cadrul sistemului judiciar. Va fi important să se garanteze dotarea inspectoratului cu resursele necesare îndeplinirii acestui rol în mod eficace.

Reforma cadrului juridic

Cu toate că este un element important al noii strategii de reformă judiciară a Bulgariei, reforma în curs a Consiliului Judiciar Suprem este doar unul dintre elementele acestei strategii. Strategia este un document cuprinzător, care conține o paletă largă de obiective, multe dintre acestea necesitând modificări legislative. După cum s-a menționat mai sus, un pachet de modificări la Legea privind sistemul judiciar a fost pregătit și, în prezent, ar trebui să avanseze rapid în Adunarea Națională. Modificările să referă la numeroase domenii și sunt menite să îmbunătățească diferite aspecte ale gestionării sistemului judiciar. Multe dintre propuneri merg în sensul acordării de competențe sporite magistraților fără funcții de conducere, în vederea îmbunătățirii transparenței și independenței. Alte modificări au drept scop punerea în aplicare a unor îmbunătățiri necesare în domeniul reglementării parcursurilor

¹⁴ Cele două personalități principale implicate nu mai sunt judecători în cadrul acestei instanțe.

¹⁵ Aceste evenimente au provocat, din nou, îngrijorare cu privire la lipsa unor norme clare în cadrul deciziilor disciplinare luate de CJS.

¹⁶ Fostul președinte al Tribunalului de primă instanță din Sofia și încă un judecător, ambii făcând în prezent obiectul unei anchete penale.

¹⁷ Inițierea unei anchete independente a fost solicitată, printre alții, de Uniunea judecătorilor, ministrul justiției și președintele Curții Supreme de Casație.

¹⁸ Cu toate acestea, la 14 ianuarie, CJS a închis, în circumstanțe controversate, ancheta pe care o inițiasse. În cadrul unei scrisori deschise a asociației judecătorilor, acest proces a fost criticat pentru lipsa de transparență.

¹⁹ O problemă deosebită în acest context o constituie campaniile agresive, menite să polarizeze opinia, care sunt întreprinse de unele mass-media și vizează adesea anumite personalități din magistratură. Dezechilibrele constatate în acoperirea mediatică din cursul anchetelor disciplinare sau penale reprezintă o provocare suplimentară pentru autoritățile judiciare.

²⁰ Au fost desemnați 20 de candidați pentru cele zece posturi, mai mulți dintre aceștia făcând parte din magistratură sau din asociații profesionale. Alegerea finală în cadrul Adunării Naționale nu a avut încă loc.

profesionale și în cel al normelor privind formarea profesională a magistraților. Alte propuneri prevăd o serie de modificări necesare în vederea introducerii noilor tehnologii în scopul de a îmbunătăți transparența, calitatea și eficiența (e-justiție). În cursul anului, aceste propuneri au făcut deja obiectul unor ample dezbateri în cadrul sistemului judiciar. Capacitatea Bulgariei de a avansa în adoptarea acestor schimbări va fi un test esențial în 2016²¹.

Codul penal și Codul de procedură penală constituie un alt domeniu în care sunt în pregătire modificări legislative. Rapoartele MCV anterioare au subliniat riscul ca o dezbatere de fond cu privire la reformarea pe termen lung a celor două coduri să întârzie realizarea modificărilor mai urgente și mai punctuale²². Codul penal a făcut obiectul unor tentative repetate de reformare, întreprinse de guvernele care s-au succedat la putere în ultimii cinci ani; până în prezent, obiectivul reformării s-a dovedit a fi greu de atins²³. În 2015, guvernul a lansat un nou proces de reflecție cu privire la o reformă mai amplă a politicii în materie penală²⁴. Aceste reflecții au drept obiectiv o reformă cuprinzătoare, care va necesita o analiză și o pregătire minuțioasă, precum și o consultare de amploare în cadrul sistemului judiciar și al profesiilor juridice. Cu toate acestea, între timp, autoritățile bulgare au recunoscut necesitatea de a progresa mai rapid în cazul unui set limitat de modificări punctuale, în special pentru a soluționa problemele care provoacă întârzieri în procedurile penale și pentru a facilita urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. Unele dintre modificări au fost deja adoptate pentru a rezolva deficiențele esențiale, însă efectele acestora nu s-au făcut încă resimțite în practică²⁵.

Calitatea și eficiența sistemului judiciar

Factorul-cheie determinant pentru calitatea și eficiența sistemului judiciar trebuie să fie măsura în care justiția este înfăptuită de sistem în ansamblul său – dacă cetățenii se pot baza pe sistemul de justiție pentru a obține reparații echitabile, dacă autorii de infracțiuni sunt realmente urmăriți penal și dacă justiția este înfăptuită, în mod vizibil, în conformitate cu legea.²⁶ Aceste preocupări au fost subliniate anul acesta de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a remarcat că „în peste 45 de hotărâri judecătorești pronunțate împotriva Bulgariei, Curtea a constatat deja că autoritățile nu și-au respectat obligația de a efectua o anchetă eficientă și a considerat că aceste deficiențe recurente scot la iveală existența unei probleme sistemice”.²⁷ Deși această problemă este legată, în mod clar, de asigurarea respectării legii în general, este evident că există în continuare probleme în cadrul parchetelor și al sistemului judiciar.

²¹ Consiliul pentru punerea în aplicare a strategiei de reformă judiciară, nou creat, ar trebui să constituie un for util pentru promovarea atât a acestei inițiative, cât și a altor inițiative, precum și pentru monitorizarea progreselor înregistrate în numeroasele aspecte diferite ale strategiei de reformă judiciară.

²² COM (2015) 36, p. 10.

²³ Un proiect de reformă a codului penal, elaborat în 2014 de un guvern precedent, a eșuat deoarece nu se ridica la nivelul așteptărilor, iar Adunarea Națională a fost dizolvată la scurt timp după prezentarea acestui proiect.

²⁴ Strategia de reformă judiciară a guvernului prevede o reformă mai amplă a politicii în materie penală și activități în acest sens sunt în curs de desfășurare sub responsabilitatea Ministerului Justiției.

²⁵ A se vedea pagina 9 de mai jos în legătură cu sustragerea din fața justiției, precum și Raportul tehnic, secțiunile 3.2 și 6.2.

²⁶ De exemplu, este semnificativ faptul că, în anumite cauze penale transfrontaliere, progresele realizate în Bulgaria par a fi mult mai lente decât în alte state membre.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* (Problema sistemică a ineficienței investigațiilor în Bulgaria) [ECHR 070 \(2015\)](#).

Gestionarea cotidiană a sistemului judiciar ține de responsabilitatea Consiliului Judiciar Suprem, inclusiv în cazul unor aspecte precum numirile, evaluările, formarea, măsurile disciplinare și gestionarea volumului de lucru între magistrați și autoritățile judiciare. Rapoartele MCV anterioare au evidențiat faptul că volumul de lucru inegal între instanțe afectează calitatea și eficiența procesului judiciar și, posibil, independența judecătorilor²⁸. Volumul ridicat de lucru afectează mai ales instanțele de dimensiuni mai mari, în special cele din Sofia, în timp ce volumul de lucru din alte instanțe este scăzut. Ca și în anii precedenți, CJS a încercat în 2015 să găsească soluții pentru dezechilibrele dintre instanțe în ceea ce privește volumul de lucru. Au fost astfel create posturi noi în cadrul instanțelor suprasolicitate și, în același timp, au fost desființate posturi în alte instanțe cu un volum de lucru mai mic. Totuși, până în prezent, această abordare nu a avut decât un impact marginal. Pentru a se ajunge la o soluție mai globală, a fost necesară elaborarea unor norme armonizate privind volumul de lucru, precum și realizarea unei analize socioeconomice mai ample cu privire la instanțele regionale, ambele proiecte fiind întreprinse de un subcomitet al CJS. Aceste activități de analiză s-au încheiat în 2015, iar acum rezultatele lor ar trebui să ofere baza pentru o gestionare mai sistematică a resurselor umane și poate și pentru o reconfigurare a organizării instanțelor. Ca prim pas, CJS intenționează să prezinte propuneri referitoare la structura instanțelor regionale pentru le supune unor consultări publice în 2016. Noile norme armonizate privind volumul de lucru ar trebui, de asemenea, să furnizeze CJS datele necesare pentru a raționaliza și alte părți ale sistemului, inclusiv instanțele districtuale sau curțile de apel și instanțele administrative. Chiar și în lipsa unor astfel de reforme, normele ar trebui să reprezinte un punct de plecare mai bun pentru gestionarea repartizării resurselor umane între diferitele componente ale sistemului. Deși sunt adesea delicate, deciziile de acest tip ar trebui să contribuie la ameliorarea calității și eficacității globale într-un mediu în care resursele sunt limitate²⁹.

La un nivel mai general, va fi necesar să se dea curs strategiei de reformă a sistemului judiciar prin decizii de gestiune într-o serie de domenii. Un exemplu deosebit de important, în care deciziile legislative și cele de gestiune trebuie să meargă mână în mână, este introducerea e-justiției. Va fi crucială dezvoltarea unei capacități de gestionare a proceselor tehnice și a proceselor de gestiune complexe care sunt necesare pentru a asigura punerea corectă în aplicare a e-justiției, inclusiv în domenii precum protecția datelor și securitatea.

Procedurile disciplinare constituie un alt domeniu în care normele privind volumul de lucru s-ar putea dovedi utile, în special ca mijloc de stabilire a unei baze mai obiective pentru sancțiunile aplicate în cazurile de nerespectare a termenelor procedurale³⁰. Cu toate acestea, problemele din acest domeniu sunt mai adânc înrădăcinate, percepția generală din rândul magistraților fiind că deciziile CJS nu sunt nici transparente, nici obiective. Acest lucru ar putea fi soluționat prin stabilirea unor norme clare pentru procedurile și sancțiunile disciplinare, precum și printr-o comunicare mai sistematică, prin care să se explice legăturile dintre deciziile individuale și normele generale. Absența unor norme disciplinare clare este

²⁸ Volumul mare de lucru îi expune pe judecători la măsuri disciplinare în cazul în care aceștia reușesc cu greu să respecte termenele-limită convenite. Această situație suscită îngrijorare cu privire la independență într-un mediu în care normele aplicabile în cazul măsurilor disciplinare sunt uneori percepute ca fiind neclare.

²⁹ Recentele tensiuni legate de dimensiunea bugetului alocat sistemului judiciar au adus acest subiect în prim-plan, Ministerul de Finanțe acceptând o creștere a bugetului pentru 2016 doar după ce a fost făcută promisiunea de a fi luate măsuri pentru îmbunătățirea performanței bugetare în următorii ani.

³⁰ Un număr mare de proceduri se referă la întârzierile în efectuarea etapelor procedurale obligatorii. În aceste cazuri, volumul de lucru ridicat este adesea oferit drept contraargument.

problematică mai ales atunci când procedurile se referă la încălcări ale codului de etică sau la fapte care subminează prestigiul sistemului judiciar³¹, cazuri în care sfera precisă de aplicare a răspunderii disciplinare este neclară. În aceste cazuri există riscul ca deciziile arbitrare să aibă drept efect descurajarea magistraților de a se exprima în public în legătură cu subiecte legitime.

Ministerul Public joacă un rol esențial în cadrul sistemului judiciar considerat în ansamblu. În strategia de reformă judiciară propusă de guvern este fixat obiectivul unei reforme mai ample a Ministerului Public, pe baza unei analize independente. Printre obiectivele-cheie s-ar număra insuflarea unui simț mai puternic al inițiativei și responsabilității, prin intermediul unei culturi mai puțin ierarhice, precum și consolidarea asumării responsabilității și sporirea încrederii publicului în organele de urmărire penală în ansamblu. O astfel de reformă ar urma să se bazeze pe măsurile deja adoptate în ultimii ani și pe reforma planificată a politicii în materie penală a Bulgariei. Necesitatea unei reforme mai profunde a Ministerului Public este confirmată de lipsa persistentă a unor rezultate vizibile în cazurile de corupție și de criminalitate organizată de la nivel înalt³² și constituie în continuare o temă recurentă de dezbatere în rândul observatorilor independenți din Bulgaria. Rapoartele MCV au formulat în repetate rânduri recomandarea potrivit căreia cea mai bună modalitate de a identifica etape clare pentru viitor este realizarea unei analize obiective a motivelor pentru care a eșuat soluționarea unor cazuri concrete de la nivel înalt.

2.2 Corupția

Al patrulea și al cincilea obiectiv de referință pentru Bulgaria în cadrul MCV se referă la necesitatea unor măsuri eficace împotriva corupției, inclusiv a corupției la nivel înalt, precum și a corupției din cadrul instituțiilor publice în general. Bulgaria se află mereu printre statele membre ale UE cu cel mai ridicat nivel al corupției, astfel cum este perceput, iar corupția este considerată a fi unul dintre cele mai importante obstacole în calea desfășurării de activități economice în Bulgaria³³. În rapoartele MCV anterioare au fost semnalate deficiențe în eforturile întreprinse în trecut în acest domeniu³⁴. Instituțiile care au fost înființate în scopul de a combate corupția au fost descrise drept fragmentate, necoordonate și incapabile să se ridice la înălțimea provocării.

În 2015, autoritățile bulgare au recunoscut, în cele din urmă, existența acestor probleme, iar guvernul a adoptat o nouă strategie națională cuprinzătoare de combatere a corupției. Această strategie reprezintă un important pas înainte, deoarece conține o analiză clară a provocărilor și propune un set concret de măsuri pentru a remedia problemele identificate. Acum provocarea va fi asigurarea punerii în aplicare a acestei strategii³⁵. Consiliul național de coordonare care a fost înființat are rolul de a coordona eforturile și de a monitoriza progresele. Totuși, acest consiliu rămâne o instituție de la nivel politic și va avea nevoie de susținere politică la cel mai înalt nivel și de sprijinul unor structuri operaționale eficiente pentru a se asigura reușita

³¹ Acestea reprezintă abateri disciplinare în temeiul articolului 307 din Legea privind sistemul judiciar.

³² În unele cazuri, se pare că organele de urmărire penală au ezitat să inițieze anchete, inclusiv în cazuri legate de fonduri UE (Raportul tehnic, p. 24-25).

³³ Raportul tehnic, p. 18.

³⁴ Deficiențele identificate în punerea în aplicare a strategiei anticorupție anterioare din Bulgaria au fost subliniate în cadrul unei evaluări efectuate de autoritățile bulgare și încheiate la începutul anului 2015. A se vedea COM (2015) 36, p. 7.

³⁵ Absența măsurilor politice ulterioare și a monitorizării punerii în aplicare a fost identificată drept una dintre problemele care au afectat politica anticorupție în trecut.

activităților sale. Nivelul de susținere politică pentru o nouă abordare a fost pus sub semnul întrebării de faptul că propunerea guvernului referitoare la o nouă lege anticorupție nu a reușit să treacă de prima lectură în Adunarea Națională în septembrie 2015. Proiectul de lege a fost conceput astfel încât să vină în sprijinul abordării cu o bază instituțională solidă: acesta prevede instituirea unei autorități unice de combatere a corupției, care să fie însărcinată cu supravegherea conflictelor de interese și a declarațiilor de avere ale funcționarilor de rang înalt și cu desfășurarea de anchete în posibile cazuri de îmbogățire prin mijloace ilicite³⁶. În plus, proiectul de lege include o reformă a regimului de supraveghere a conflictelor de interese și a proprietăților private ale funcționarilor publici.

Respingerea acestui proiect de lege în luna septembrie a fost o surpriză de proporții pentru guvern și a dus la o nouă amânare a principalei inițiative guvernamentale vizând combaterea corupției în rândul funcționarilor publici de rang înalt. Dezbaterile s-au axat, în principal, pe chestiunea utilizării sesizărilor anonime, fiind făcută confuzia între posibilitatea de a primi sesizări anonime și necesitatea ca probele utilizate în instanță să fie identificate în mod clar. Cu toate că guvernul și-a luat angajamentul de a continua să promoveze această lege în 2016, eșecul său inițial a provocat o serie de preocupări în legătură cu măsura în care necesitatea de a combate corupția la nivel înalt și de a continua noua strategie anticorupție se bucură de consens. Prezentarea din nou a legii în parlament și adoptarea acesteia, precum și crearea ulterioară a noii instituții vor reprezenta un test important pentru fermitatea Bulgariei în 2016.

Ca parte integrantă a strategiei sale anticorupție, guvernul bulgar a lansat o serie de alte inițiative care vizează, la un nivel mai general, corupția din întreaga administrație publică. Printre acestea se numără o reformă a inspectoratelor administrative, o serie de măsuri de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice și pregătirea unor planuri sectoriale de combatere a corupției care conțin măsuri preventive într-un număr de sectoare specifice considerate a prezenta un risc ridicat în materie de mică corupție³⁷. Aceste măsuri vor necesita o monitorizare continuă, mai ales în cazurile în care este necesară o modificare a legislației³⁸.

În cele din urmă, Bulgaria trebuie să obțină rezultate vizibile în materie de anchete și urmăriri penale în cazuri de corupție la nivel înalt care s-au încheiat cu succes și care au condus la condamnări definitive în instanță. Ministerul Public urmează o abordare pragmatică în ceea ce privește consolidarea capacităților, prin schimbări organizaționale și printr-o cooperare mai strânsă cu alte servicii relevante. Cea mai recentă etapă parcursă în punerea în practică a acestei strategii a fost instituirea, în luna aprilie, a unei unități consolidate inter-agenții, atașate parchetului din Sofia, care urmează să se ocupe de anchetarea și urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt³⁹. Există indicii care arată că această cooperare consolidată între servicii, în cadrul unei structuri specializate, începe să aducă o contribuție pozitivă.

³⁶ Noua instituție ar urma să colaboreze îndeaproape cu Comisia pentru confiscarea bunurilor și cu Ministerul Public, dar ar urma să aibă și competențe administrative independente de investigare. În plus, aceasta ar urma să aibă competența de a asigura un răspuns mai sistematic la acuzațiile de corupție, prin încorporarea într-o singură instituție a funcțiilor celor trei instituții existente, și anume Comisia pentru conflicte de interese, Centrul anticorupție (BORKOR) și anumite părți ale Biroului național de audit care sunt responsabile cu verificarea declarațiilor de proprietate privată.

³⁷ În cadrul Ministerului de Interne sunt în plină desfășurare eforturi în acest sens, aceste măsuri fiind puse în aplicare în contextul unei reforme mai generale a acestui minister.

³⁸ Se pare că au fost pregătite proiecte de modificare a legii administrației publice în ceea ce privește inspectoratele, dar acestea nu au fost încă înaintate Adunării Naționale spre adoptare.

³⁹ Această unitate se bazează pe două unități existente, care au fost create în 2013 și, respectiv, 2014, în scopul de a ancheta infracțiunile comise de magistrați și cazurile de corupție de la nivel local.

O serie de cazuri au fost aduse în fața instanței⁴⁰, iar altele, mai numeroase, sunt în curs de investigare. Cu toate acestea, evaluarea eforturilor depuse de Bulgaria în ceea ce privește soluționarea cazurilor de corupție la nivel înalt va depinde de pronunțarea unor hotărâri judecătorești definitive și de executarea acestora. Până în prezent, s-au obținut doar rezultate limitate în materie de condamnări definitive în cazuri de corupție la nivel înalt⁴¹.

2.3 Criminalitatea organizată

Al șaselea obiectiv de referință al MCV se referă la combaterea criminalității organizate. În 2012, au fost create în Bulgaria un tribunal și un parchet specializate în criminalitatea organizată, care încep acum să obțină unele rezultate în ceea ce privește numărul de cazuri aduse în fața instanței și numărul de condamnări. Cu toate acestea, instrumentarea cazurilor care implică forme grave de criminalitate organizată este în continuare împiedicată de dispoziții complexe și de proceduri penale formaliste⁴². Există în continuare indicii ale unor acțiuni grave de intimidare a martorilor, ceea ce subminează o serie întreagă de cauze. Bulgaria mai are încă de dovedit că sunt pronunțate hotărâri judecătorești definitive în cazuri care implică forme grave de criminalitate organizată și că acestea sunt executate. Recent, comiterea mai multor asasinat care au legături evidente cu criminalitatea organizată a subliniat din nou gravitatea acestei provocări. Multe dintre asasinat la comandă din ultimii ani au rămas nesoluționate⁴³.

În 2015, Bulgaria și-a modificat codul de procedură pentru a soluționa problemele identificate în rapoartele MCV anterioare în ceea ce privește infractorii care se sustrag justiției și împovărarea parchetului specializat în criminalitatea organizată cu cazuri minore, care nu au legătură cu acest tip de criminalitate. Este încă prea devreme pentru a se evalua impactul acestor modificări. În ceea ce privește sustragerea infractorilor din fața justiției, au fost identificate noi probleme care, de această dată, sunt de ordin mai degrabă organizațional, iar în prezent se desfășoară o serie de acțiuni în vederea soluționării acestor chestiuni.

În 2012, Bulgaria a modificat și Legea privind confiscarea bunurilor rezultate din activități cu caracter infracțional. Pe măsură ce cazurile aflate sub incidența legii vechi sunt încheiate și înlocuite de cazuri noi, experiența acumulată cu noua lege a permis identificarea unei serii de probleme care necesită modificări legislative. Comisia pentru confiscarea bunurilor a pregătit propuneri detaliate pentru remedierea acestor probleme, propunerile respective meritând să fie examinate din timp de către Adunarea Națională.

Serviciul specializat de investigare care se ocupă de criminalitatea organizată a fost transferat înapoi în subordinea Ministerului de Interne la începutul anului 2015, după ce, începând cu 2013, și-a desfășurat activitatea în cadrul Agenției de Stat pentru Securitate Națională (SANS). Cu toate că de această dată transferul a fost organizat mai bine decât în 2013, s-au constatat totuși întreruperi ale activității. În prezent, este important ca Direcția de combatere a

⁴⁰ Inclusiv cazuri referitoare la funcționari de rang superior, ca de exemplu magistrați și primari.

⁴¹ S-a înregistrat o tendință de anulare sau întârziere în instanțele judecătorești sau de închidere de către organele de urmărire penală a unor cazuri importante cu acuzații inițiale de nereguli grave, fiind invocate fie lipsa unor probe suficiente, fie aspecte procedurale.

⁴² În prezent, se desfășoară o serie de activități pentru identificarea unor posibile soluții la aceste probleme, care ar putea implica modificări legislative. Acest aspect este abordat în secțiunea 2.1 de mai sus.

⁴³ Recentul asasinat al unui om de afaceri a stârnit o reacție vehementă din partea Confederației angajatorilor și a industriașilor din Bulgaria, sub forma unei scrisori deschise: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

criminalității organizate să beneficieze de stabilitatea și de resursele necesare pentru a-și desfășura activitatea. Au fost identificate o serie de probleme juridice în legea de punere în aplicare a transferului, în special în ceea ce privește definiția juridică a competențelor Direcției de combatere a criminalității organizate, ceea ce pare să constituie o restricție inutilă impusă acțiunilor sale.

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În 2015, Bulgaria a luat o serie de măsuri importante pentru a readuce reforma la ordinea zilei, după o perioadă în care instabilitatea politică părea să încetinească progresele. Cele două strategii privind reforma sistemului judiciar și combaterea corupției reprezintă un plan de acțiune detaliat. Cu toate acestea, este clar că transpunerea acestor strategii în progrese concrete și tangibile va reprezenta o provocare majoră pentru 2016. Au fost luate o serie de inițiative, unele dintre acestea ducând la progrese concrete. În decembrie Bulgaria și-a modificat Constituția. Cu toate că modificările au inclus o serie de schimbări substanțiale față de textul propus inițial, adoptarea acestora reprezintă totuși un pas important către o reformă a Consiliului Judiciar Suprem. Acum este necesar să se dea curs acestor modificări, astfel încât întreaga gamă de schimbări cuprinse în strategia de reformă a sistemului judiciar să dobândească putere de lege. Alte inițiative s-au confruntat cu întârzieri, un exemplu demn de menționat fiind strategia anticorupție, în cazul căreia proiectul de lege prin care se intenționa instituirea unei noi autorități unice de combatere a corupției a fost respins în Adunarea Națională. Cu toate că guvernul și-a anunțat intenția de a prezenta din nou propunerea, într-o formă modificată, respingerea primei propuneri a scos în evidență faptul că procesul de reformă nu se bucură de consens politic.

Progresele lente în cazurile de corupție și de criminalitate organizată la nivel înalt, precum și reacția și modul incert în care s-a dat curs anumitor controverse, cum ar fi cea din 2014 referitoare la Tribunalul de primă instanță din Sofia, continuă să submineze încrederea cetățenilor în capacitatea autorităților bulgare de a îndeplini justiția. Problema sistemică identificată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în legătură cu obligația Bulgariei de a efectua anchete eficace cu privire la faptele ilegale face ecou unei serii de rapoarte MCV, iar în reacțiile autorităților bulgare la aceste deficiențe persistă lipsa de fermitate. Multe dintre recomandările cuprinse în raportul MCV pe 2015 rămân valabile.

În ceea ce privește independența sistemului judiciar, faptul că mai mulți judecători bulgari și-au exprimat public sprijinul pentru reforma sistemului judiciar a fost încurajator, reprezentând un semn sănătos al faptului că în rândul magistraților bulgari începe să se dezvolte o nouă cultură, mai plină de încredere. S-au realizat, de asemenea, unele elemente concrete de progres în ceea ce privește gestionarea sistemului judiciar. Cu toate acestea, în domenii-cheie ale guvernării judiciare, eforturile depuse de instituțiile bulgare sunt în continuare lipsite de fermitate.

Comisia așteaptă cu interes continuarea colaborării strânse cu Bulgaria în vederea asigurării îndeplinirii obiectivelor MCV și invită Bulgaria să ia măsuri în următoarele domenii:

1. Independența, responsabilitatea și integritatea sistemului judiciar

Bulgaria a deschis calea către realizarea unei reforme a Consiliului Judiciar Suprem (CJS) și către consolidarea inspectoratului judiciar. În prezent, aceste angajamente trebuie puse în

aplicare. De asemenea, va fi importantă valorificarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea credibilității atât a procesului de alocare aleatorie a cauzelor, cât și a numirilor.

- să pună în aplicare reforma Consiliului Judiciar Suprem efectuând modificările necesare la Legea privind sistemul judiciar;
- să confere rapid Inspectoratului Judiciar (ICJS) autoritatea juridică și să îi furnizeze resursele materiale de care are nevoie pentru a-și îndeplini noul rol în asigurarea integrității și combaterea corupției în cadrul sistemului judiciar;
- să confere CJS și ICJS capacitatea de a monitoriza aplicarea și securitatea noului sistem de alocare aleatorie a cauzelor în instanțe. Aceste instituții trebuie să dea dovadă de transparență cu privire la rezultatele inspecțiilor și la măsurile luate în urma problemelor identificate;
- să îmbunătățească rezultatele CJS în materie de transparență și coerență a proceselor decizionale legate de deciziile de numire, prin aplicarea unor norme clare de merit și integritate și asigurarea, în același timp, a adoptării acestor decizii în timp util;
- să asigure condițiile propice desfășurării unei anchete imparțiale în cazul diferitelor acuzații de corupție la nivel înalt din cadrul Tribunalului de primă instanță din Sofia, în special în ceea ce privește eventualele implicații sistemice, anchetă care să se refere și la posibile practici similare din alte instanțe.

2. Reforma sistemului judiciar

Un pachet cuprinzător de modificări la Legea privind sistemul judiciar a fost elaborat de Ministerul Justiției și dezbătut pe larg în cadrul sistemului judiciar în cursul anului 2015. Acest pachet are drept obiectiv punerea în aplicare a strategiei de reformă judiciară a guvernului. Recomandarea formulată de mult timp cu privire la modernizarea codurilor penale bulgare rămâne, de asemenea, relevantă.

- să adopte modificările la Legea privind sistemul judiciar, în conformitate cu strategia de reformă judiciară a guvernului, inclusiv reformele prin care se acordă mai multe competențe judecătorilor și procurorilor, precum și să garanteze aplicarea acestor modificări în strânsă colaborare cu autoritățile judiciare;
- să pregătească un set de modificări punctuale menite să rezolve problemele-cheie ale procedurilor penale, în special problemele care afectează dosarele complexe legate de corupție sau de criminalitatea organizată;
- să adopte o reformă cuprinzătoare a politicii în materie penală, în conformitate cu ideile enunțate în strategia de reformă a sistemului judiciar.

3. Normele din cadrul sistemului judiciar

În 2016, Bulgaria ar trebui să avanseze în realizarea reformelor în principalele sectoare ale sistemului său judiciar, inclusiv prin modificarea adecvată a hărții judiciare în scopul îmbunătățirii calității și eficienței globale a sistemului, prin punerea în aplicare a e-justiției, prin stabilirea unor norme clare pentru procedurile disciplinare și prin continuarea reformei Ministerului Public.

- să adopte o reformă a hărții judiciare pentru instanțele regionale și să prezinte o foaie de parcurs pentru o raționalizare mai generală a instanțelor, la toate nivelurile, în scopul îmbunătățirii calității și eficienței globale, inclusiv prin realocarea resurselor atunci când, în urma unei analize globale a volumului de lucru în instanțe, acest lucru se dovedește a fi necesar;
- să stabilească un calendar clar pentru punerea în aplicare a e-justiției și să instituie capacitățile necesare pentru a monitoriza și a ghida acest proces de punere în aplicare;
- să dezvolte o practică potrivit căreia deciziile disciplinare să fie motivate în conformitate cu norme și principii clare și obiective. Să efectueze o evaluare independentă a practicilor disciplinare din cadrul actualului CJS, începând cu anul 2012;
- să inițieze o analiză independentă cu privire la Ministerul Public, astfel cum este prevăzut în strategia de reformă judiciară a guvernului, ținând seama de măsurile de reformă puse deja în aplicare.

4. Corupția

Inițiativele din acest domeniu ar trebui să se concentreze asupra punerii în aplicare a noii strategii naționale anticorupție, adoptate în primăvara anului 2015. O prioritate majoră ar trebui să fie readucerea rapidă în discuție în cadrul Adunării Naționale a propunerilor guvernului privind o nouă lege anticorupție, luându-se în considerare preocupările specifice, dar asigurându-se, în același timp, că principalele elemente ale legii rămân conforme intențiilor expuse în strategia anticorupție.

- să adopte o nouă lege anticorupție în conformitate cu strategia anticorupție, inclusiv să instituie o autoritate unică, dispunând de un mandat independent solid în domeniul combaterii corupției la nivel înalt. Să asigure crearea rapidă a noii instituții și să îi furnizeze resursele necesare;
- să adopte modificările la Legea privind administrația publică pentru a spori competențele și independența inspectoratelor interne, precum și să stabilească un set uniform de norme minime pentru sectorul public în ceea ce privește evaluarea riscurilor și obligațiile de raportare;
- să confere agenției pentru achiziții publice autoritatea juridică și capacitatea organizațională pentru a realiza verificări aprofundate, bazate pe riscuri, cu privire la procedurile de achiziții publice;
- să continue eforturile de combatere a micii corupții din cadrul Ministerului de Interne. Să lanseze eforturi similare în alte sectoare din cadrul administrației publice care prezintă riscuri în acest domeniu;
- să monitorizeze progresele înregistrate în dosarele penale care implică acuzații de corupție la nivel înalt, inclusiv a celor aflate în etapa premergătoare judecării și în etapa judecării, precum și să pună în aplicare măsuri vizând rezolvarea problemelor identificate.

5. Criminalitatea organizată

Bulgaria trebuie încă să înregistreze rezultate vizibile în ceea ce privește obținerea unor condamnări definitive în instanță în cauze referitoare la forme grave de criminalitate organizată. Va fi important să se asigure existența condițiilor juridice și instituționale necesare pentru a permite organelor responsabile de asigurarea respectării legii și sistemului judiciar să funcționeze în mod eficace.

- să monitorizeze progresele înregistrate în dosarele penale care implică fapte grave de criminalitate organizată, inclusiv cele aflate în etapa premergătoare judecării și în etapa judecării, precum și executarea sentințelor și punerea în aplicare a unor măsuri vizând rezolvarea problemelor identificate;
- să soluționeze rapid problemele juridice identificate în ceea ce privește competența și funcționarea Direcției de combatere a criminalității organizate din cadrul Ministerului de Interne și să asigure stabilitatea organizațională de care această direcție are nevoie pentru a-și desfășura activitatea;
- să modifice Legea privind confiscarea bunurilor rezultate din activități cu caracter infracțional pentru a permite Comisiei pentru confiscarea bunurilor să funcționeze în mod eficace.