



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 18.7.2012.
COM(2012) 411 final

**KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI
par Bulgārijas panākumiem saskaņā ar sadarbības un pārbaudes mehānismu**

{SWD(2012) 232 final}

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par Bulgārijas panākumiem saskaņā ar sadarbības un pārbaudes mehānismu

I. Sadarbības un pārbaudes mehānisms: atbalsts Bulgārijai tiesu sistēmas reformēšanā, cīņā pret korupciju un organizēto noziedzību

Gatavojoties Bulgārijas uzņemšanai ES 2007. gadā, tika panākta vienošanās, ka nozīmīgās jomās jāveic papildu darbs, lai novērstu trūkumus tiesu sistēmas reformā, korupcijas apkarošanā un cīņā pret organizēto noziedzību. Tā rezultātā tika izveidots satvars Bulgārijas atbalstam un progresu uzraudzībai šajās jomās – sadarbības un pārbaudes mehānisms (SPM)¹. Tika noteikti seši kritēriji attiecībā uz tiesu sistēmas neatkarību un pārskatatbildību, tās pārredzamību un efektivitāti; augsta līmeņa korupcijas apkarošanu, kā arī korupcijas apkarošanu visā valsts sektorā; un cīņu pret organizēto noziedzību. Lēmumā noteica, ka Komisijai regulāri jāsniedz ziņojumi, un paredzēja, ka mehānisms turpinās darboties līdz brīdim, kad tiks sasniegti SPM mērķi un apmierinoši izpildīti visi seši kritēriji².

Piecus gadus vēlāk šajā ziņojumā novērtēts, vai SPM mērķi ir izpildīti. Šis novērtējums ir analīzes rezultāts, kā izklāstīts šim ziņojumam pievienotajā tehniskajā ziņojumā, izvērtējot to, kas līdz šim sasniegts un kas vēl ir jāsasniedz. Tajā aplūkots pēdējos piecos gados paveiktais darbs, ieviestie tiesību akti un instrumenti, kā arī no tā izrietošie rezultāti. Šajā laikposmā ir bijuši brīži, kad progress ir paātrinājies, kā arī brīži, kad tas ir palēninājies. Sadarbība dažos posmos ir bijusi aktīva, bet citkārt pret SPM ir izrādīta nepatika un pretestība. Kopumā Komisija ir pārliecināta, ka reformu jomā Bulgārijā SPM ir devis nozīmīgu ieguldījumu. Šajā ziņojumā jo īpaši izskatīta reformu procesa noturība un neatgriezeniskums, tostarp, vai ir pietiekami nostiprināta atbildība, lai saglabātu reformu virzību.

Šodienas Eiropas Savienība ir savstarpēji ļoti atkarīga. Tiesiskums ir viena no ES pamatvērtībām, un pastāv spēcīga, kopīga ieinteresētība tiesiskumā, kas atspoguļo Bulgārijas sabiedrisko domu šajos jautājumos³. Eiropas aptaujas liecina, ka 96 % Bulgārijas iedzīvotāju korupciju un organizēto noziedzību uzskata par svarīgu savas valsts problēmu, bet 92 % iedzīvotāju tādu pašu atbildi sniedz attiecībā uz tiesu sistēmas trūkumiem. Minētajā aptaujā tika secināts arī tas, ka 76 % Bulgārijas iedzīvotāju uzskata, ka ES būtu jāiesaistās šo problēmu risināšanā⁴.

SPM nav ietverta prasība, lai Bulgārija sasniegtu augstākus standartus nekā tie, kas pastāv citās dalībvalstīs. Tā mērķis ir palīdzēt Bulgārijai panākt ar citām dalībvalstīm salīdzināmus

¹ Ministru padomes secinājumi, 2006. gada 17. oktobris (13339/06); Komisijas lēmums (2006/XII/13), ar ko izveido mehānismu, lai nodrošinātu sadarbību un pārliecinātus par Bulgārijā sasniegto, novēršot noteiktus trūkumus tādās jomās kā tiesu sistēmas reforma un cīņa pret korupciju un organizēto noziedzību (C(2006)6570 galīgā redakcija).

² Tas paredzēja arī aizsardzības mehānisma iespēju, kuru vēl nav bijis vajadzības izmantot.

³ Eiropas padomes 28. un 29. jūnija secinājumi ietver Izaugsmes un nodarbinātības pakta iekļauto ES apņemšanos publiskās pārvaldes modernizācijas ietvaros novērst kavēšanos tiesu sistēmās (Eiropas padomes 2012. gada 29. jūnija secinājumi, 8. lpp.).

⁴ Eiropas aptauja, ko Komisija Bulgārijā veica 2012. gada maijā (*Flash Eurobarometer 351*: "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania": http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

standartus, un šo mērķi atbalsta 78 % Bulgārijas iedzīvotāju⁵. Lai novērtētu, ko Bulgārija ir sasniegusi kopš pievienošanās, svarīgs faktors ir situācija citās dalībvalstīs. Komisija šajā ziņojumā izmanto atskaides punktus un salīdzinošos rādītājus, ja tādi ir pieejami⁶. Lai salīdzinātu progresu Bulgārijā ar situāciju citās dalībvalstīs, Komisija izmantoja arī to nozīmīgo profesiju pieredzējušāko ekspertu palīdzību, kuri risina šīs problēmas⁷.

Kopš 2007. gada no ES budžeta ar struktūrfondu starpniecību ir darīts pieejams aptuveni 41 miljons euro, lai atbalstītu tiesu sistēmas reformu Bulgārijā. Līdz 2012. gada vidum mācību, cilvēkresursu attīstības, spēju pilnveidošanas un tehniskās palīdzības jomās ir panākta vienošanās par 25 projektiem, kuru budžets sasniedz 13,6 miljonus euro. Vienlaikus vairākas dalībvalstis ir atbalstījušas Bulgāriju ar divpusējiem projektiem visās tiesu sistēmas reformas jomās, tostarp policijas reformas, korupcijas un organizētās noziedzības apkarošanas jomā⁸.

II. Saskaņā ar SPM 2007.-2012. gadā panāktā progresa analīze

Komisijas vispārējais novērtējums par progresu, kas kopš Bulgārijas pievienošanās ir panākts saskaņā ar SPM, parāda nozīmīgus panākumus attiecībā uz pamata tiesisko regulējumu. Svarīgos brīžos Bulgārijas valdība ir demonstrējusi stingru politisko gribu īstenot dziļu un paliekošu reformu. Tagad uzdevums ir novērst dažus būtiskus, stratēģiskus trūkumus un nodrošināt efektīvu īstenošanu. Bulgārijas sabiedrības apņēmība īstenot SPM pārraudzītās reformas ir bijusi nepastāvīga: lai apvienotu būtiski atšķirīgas darbības, ir nepieciešama konsekventāka īstenošana. Šāda reformu konsekventāka virzība būtu vislabākais rādītājs procesa noturībai un neatgriezeniskumam.

Kopš 2007. gada Bulgārija ir ieviesusi virkni svarīgu tiesisku un konstitucionālu reformu. Lai arī tās nav pabeigtas, ar tām ir izveidotas nozīmīgas un dažkārt inovatīvas struktūras, jo īpaši, lai rosinātu specializāciju pastāvošo problēmu novēršanā. Darbību ir uzsākušas tādas nozīmīgas iestādes kā Augstākā tiesu padome (ATP) un tās inspektorāts. Ir veikti svarīgi ieguldījumi struktūrās, lai apkarotu organizēto noziedzību, kā rezultātā tika izveidotas specializētas struktūras tiesu un policijas līmenī, kā arī veikti būtiski pasākumi, lai uzlabotu tiesisko regulējumu līdzekļu atsavināšanas jomā un veiksmīgi sadarbotos ar citām dalībvalstīm.

Tomēr šā satvara potenciāls vēl nav pilnībā izmantots. Augstākajai tiesu padomei ir piešķirtas plašas pilnvaras pārvaldīt un vadīt tiesu sistēmu. Šīs pilnvaras nav izmantotas, lai efektīvi pārvaldītu tieslietu profesiju, balstoties uz sasniegumiem un integritāti, vai lai panāktu tiesu sistēmas konsekventu un neatkarību, no kā ir atkarīga sabiedrības uzticība.

Politikai joprojām trūkst virziena, un tas ir bremzējis progresu. Daudzas iestādes ir veikušas noderīgus pasākumus. Tomēr šo pasākumu ierobežotais mērogs šādu iestāžu iekšienē, kā arī koordinētas pieejas trūkums liecina, ka joprojām pastāv neskaidrība par reformas virzienu. SPM piecu darbības gadu laikā dažādi valdības un parlamenta sastāvi šīm problēmām ir piešķirušī atšķirīgu nozīmi un dažādu apņēmības līmeni panākt rezultātus. 2010. gadā tika pieņemts rīcības plāns tiesu sistēmas reformai. Tādi pamatprincipi kā tiesu varas neatkarība ne vienmēr ir pilnībā tikuši ievēroti. Konsekventas tendences trūkums nozīmē, ka reformu

⁵ *Flash Eurobarometer 351.*

⁶ Atsauces punkti ietver Eiropas Padomes, ESAO un ANO aģentūru darbu.

⁷ 2012. gadā izmantoto ekspertu skaitā ietilpa pieredzējušākie profesionāļi no Francijas, Vācijas, Īrijas, Polijas, Spānijas, Slovēnijas un Apvienotās Karalistes.

⁸ Tehniskais ziņojums, 36. lpp.

process nav uzņēmis tempu, kas nepieciešams, lai tas kļūtu par Bulgārijas attīstības atzītu sastāvdaļu.

Šo secinājumu apstiprina tas, ka daudzi svarīgi pasākumi, šķiet, ir veikti galvenokārt ārēja spiediena rezultātā. SPM ir bijusi galvenā loma šajā procesā, un to atzīst Bulgārijas sabiedriskā doma⁹. Tas ir palīdzējis saglabāt reformas virzienu spiediena brīžos un rosināt pārmaiņas, kurām nepieciešama drosme nostāties pret savtīgām interesēm. Tas, ka joprojām ir nepieciešams ārējs spiediens, rada šaubas par pārmaiņu noturību un neatgriezeniskumu.

Tāpēc atbildība un īstenošana ir būtiski elementi SPM kritēriju izpildē. Tie nosaka reformas noturību un neatgriezeniskumu. Jaunās Augstākās tiesu padomes un jaunā Ģenerālprokurora iecelšana amatā un darbs būs viens no reformu noturības rādītājiem.

II.1 Tiesu sistēmas reforma 2007.-2012. gadā

1. kritērijs: pieņemt Konstitūcijas grozījumus, novēršot jebkādu neskaidrību attiecībā uz tiesu sistēmas neatkarību un pārskatatbildību.

2. kritērijs: nodrošināt pārredzamāku un efektīvāku tiesvedības procesu, pieņemot un īstenojot jaunu likumu par tiesu sistēmu un jaunu civilprocesa kodeksu. Ziņot par šo jauno tiesību aktu un kriminālkodeksa un administratīvā procesa kodeksa ietekmi, jo īpaši uz pirmstiesas posmu.

3. kritērijs: turpināt tiesu varas reformu, lai uzlabotu profesionalitāti, pārskatatbildību un efektivitāti. Ik gadu novērtēt šīs reformas ietekmi un publicēt rezultātus.

Pievienojoties Bulgārija apņēmas palielināt tiesu varas neatkarību, pārskatatbildību un integritāti, kā arī nodrošināt efektīvāku, konsekvantāku un pārredzamāku tiesvedības procesu. Šādiem vispusīgiem reformas mērķiem bija nepieciešamas tiesiskā regulējuma izmaiņas, tiesu iestāžu struktūru un personāla reforma, kā arī uzlabojumi tiesvedības procedūrās un tiesu praksē. Šajā nolūkā bija nepieciešamas arī dažas izmaiņas tiesnešu un citu tiesu sistēmas dalībnieku attieksmē. Šī kombinācija nozīmēja visu valsts varas daļu – parlamenta, izpildvaras un tiesu varas – iesaistīšanos ar pilsoniskās sabiedrības atbalstu.

Kopš 2007. gada Bulgārija ir ieviesusi vairākus nozīmīgus pamatpasākumus, lai izpildītu savas saistības pret ES. Tūlīt pēc pievienošanās tika veikta virkne svarīgu pasākumu – Konstitūcijas grozījumi, jauns Likums par tiesu sistēmu (LTS), jauns Civilprocesa kodekss, jauns Administratīvā procesa kodekss un grozījumi Kriminālprocesa kodeksā. Pirmajā pievienošanās gadā tika izveidotas arī jaunas tiesu iestādes. Tika izveidots neatkarīgs Tiesu inspektorāts un darbu uzsāka Augstākā tiesu padome (ATP) ar plaša spektra pienākumiem tiesu sistēmas pārvaldībā¹⁰. Šie pienākumi ietver tiesu sistēmas cilvēkresursu pārvaldību, tostarp iecelšanu amatā, paaugstināšanu, darbinieku novērtēšanu un personāla piešķiršanu.

⁹ Šos secinājumus atbalsta sabiedrības doma. Bulgārijā veiktajā Eurobarometra zibensaptaujā 71 % respondentu uzskata, ka ES rīcība ar SPM starpniecību ir pozitīvi ietekmējusi trūkumu novēršanu tiesu sistēmā. 67 % respondentu ir tāds pats uzskats attiecībā uz korupciju, bet 65 % - attiecībā uz organizēto noziedzību. Tajā pašā laikā vairums uzskata, ka situācija šajās jomās pēdējo piecu gadu laikā ir palikusi nemainīga vai pasliktinājusies (*Flash Eurobarometer 351*).

¹⁰ Augstākā tiesu padome ir strukturēta atbilstīgi Konstitūcijai (Tehniskais ziņojums, 4. lpp., 6. zemsvītras piezīme).

Padomei tika piešķirtas arī disciplinārās pilnvaras un līdz ar to arī uzdevums garantēt tiesu varas pārskatatbildību un integritāti un nodrošināt, lai tiesu prakse atbilstu augstiem profesionālajiem standartiem¹¹. Ar šiem pienākumiem padome kļuva par galveno dalībnieku tiesu sistēmas reformas īstenošanā.

Bulgārija ir guvusi rezultātus šā jaunā tiesiskā un institucionālā satvara ieviešanā. Pirmo reizi ir veiktas neatkarīgas pārbaudes tiesās un prokuratūrās, sniegti ieteikumi par tiesu pārvaldību un tiesu praksi, kā arī izmantota stingrāka pieeja attiecībā uz disciplināro darbību. Turklāt Bulgārija ir uzlabojusi procesuālos kodeksus visās trīs tiesību nozarēs un sākusi uzlabot tiesu praksi.

Tomēr šo centienu rezultātā vēl nav radušies vērā ņemami tiesu sistēmas pārskatatbildības un efektivitātes uzlabojumi. Tiesvedība bieži vien ir nesamērīgi ilga¹². Disciplinārajā praksē vērojama nekonsekvence, un daudzas būtiskas lietas vai nu nav bijis iespējams pabeigt, vai arī nav panākti atturoši rezultāti. Tiesu darbinieku novērtēšana, paaugstināšana un iecelšana amatā vēl nav pārredzama, un tajā netiek ievēroti objektīvi un uz sasniegumiem balstīti kritēriji. Joprojām nav vispusīgas cilvēkresursu politikas, kas spētu līdzsvarot personāla vajadzības un darba slodzi. Pasākumi tiesu prakses uzlabošanai bieži vien šķiet virspusēji un vēl nav atstājuši konkrētu ietekmi uz rezultātiem svarīgās lietās. Saglabājas šaubas par tiesu sistēmas neatkarību.

Daži no šiem trūkumiem ir tiesību aktu piemērošanas nepilnību rezultāts, taču tie arī atspoguļo svarīgus strukturālus, procesuālus un organizatoriskus trūkumus Augstākajā tiesu padomē un prokuratūrā. Šoruden gaidāmās padomes vēlēšanas un jauna ģenerālprokurora un jauna Augstākās kasācijas tiesas priekšsēdētāja ievēlēšana ir izšķirošas, lai Bulgārija demonstrētu apņemšanos saglabāt tiesu sistēmas reformas virzienu.

Pastāv iespēja izmantot tiesu sistēmā izveidotās struktūras, lai virzītu reformu, risinātu sabiedrības uzticības trūkumu tiesu sistēmai un izveidotu sistēmu, kas ir balstīta uz efektīvu un atbildīgu pārvaldību. Tā rezultātā varētu izveidoties sistēma ar pareizu līdzsvaru starp efektivitāti, pārskatatbildību, integritāti un neatkarību. Tomēr tam ir nepieciešams Augstākās tiesu padomes un prokuratūras augstāks apņemības līmenis, kas ir gana stiprs, lai stātos pretim labi nostiprinātām savtīgām interesēm.

Pilsoniskās sabiedrības un tiesnešu profesionālo asociāciju iesaistīšana tiesu sistēmas reformā ir būtisks sasniegums kopš 2007. gada. Bulgārijas varas iestādēm būtu labāk jāizmanto šie resursi, jāiesaistās intensīvākā sadarbībā ar ārvalstu partneriem un jāapvieno visi galvenie dalībnieki kopīgā apņemībā īstenot reformas.

Tiesu varas neatkarība, pārskatatbildība un integritāte

Konstitūcijas 2007. gada grozījumi noteica satvaru tiesu sistēmas neatkarībai Bulgārijā. Konstitūcijā tiesu sistēmai ir piešķirta vērā ņemama pārvaldes autonomija. Tomēr tā piešķir

¹¹ ATP šajās jomās palīdz Tiesu inspekcija, tiesu priekšsēdētāji un Bulgārijas tiesnešu apmācības institūts – Tieslietu valsts institūts.

¹² ECT statistika liecina, ka Bulgārijai ir vislielākais skaits ECT spriedumu no visām ES dalībvalstīm, kuri vēl ir jāizpilda. Lielākā daļa šo spriedumu ir saistīti ar krimināllietu nesamērīgi ilgu izskatīšanu un efektīva tiesiskās aizsardzības līdzekļa trūkumu. Citi elementi ir saistīti ar neefektīvām izmeklēšanām un šaujamieroču pārmērīgu izmantošanu policijā. (Eiropas Padome: *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights*, 2011. gada ziņojums, atrodams: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

ietekmīgu lomu arī politiskām iestādēm – pusi no Augstākās tiesu padomes (ATP) vēlētajiem dalībniekiem un visus tiesu inspektoros ievēl parlaments¹³ –, kas ir pamats Eiropas Padomes Venēcijas komisijas kritikai¹⁴. Tiesu piesēdētājiem var būt izšķiroša ietekme uz tiesas nolēmumiem, bet viņus izvirza vietējie politiskie spēki¹⁵. SPM ziņojumos arī norādīts uz problēmu, kas saistīta ar iecelšanu amatā un novērtēšanu, balstoties uz sasniegumiem¹⁶.

Šīs bažas ir apstiprinājušās, jo vairāku tiesnešu iecelšana amatā, ko veica parlaments un ATP, nebija pārredzama un objektīva, un to aptraipīja apvainojumi par politisku ietekmi¹⁷. Neatkarība tika apšaubīta arī pēc vairākkārtējas tiešas politiskas kritikas, kas tika veltīta atsevišķiem tiesnešiem – Tiesnešu savienības priekšsēdētāja atlaišana no amata tiesu sistēmā, ko veica ATP, arī raisa bažas šajā kontekstā¹⁸. Padome nav skaidri rīkojusies, lai šajos gadījumos aizsargātu tiesu neatkarību. Kopējais iespaids ir, ka nav ievērots valsts varas dalījums, kas tieši ietekmē sabiedrības uzticību tiesu varai.

Tie paši 2007. gada grozījumi Konstitūcijā un pārstrādāta Likuma par tiesu sistēmu pieņemšana tajā pašā gadā arī radīja pamatu pareizai tiesu sistēmas integritātes un pārskatatbildības politikai. Tiesnešu imunitāte tika attiecināta tikai uz profesionālo pienākumu pildīšanu, un tika izveidots neatkarīgs tiesu inspektorāts. Bulgārija 2009. gadā pieņēma tiesnešu ētikas kodeksu un ATP ietvaros izveidoja centrālo integritātes komiteju¹⁹. Tiesību aktu grozījumi 2010. gadā padarīja integritātes novērtējumus par obligātu soli karjeras attīstībā un paaugstināšanā amatā tiesu sistēmas ietvaros un izveidoja vietējas struktūras integritātei un novērtēšanai. Tā rezultātā Bulgārijas tiesu sistēmā sākās pirmā reālā disciplinārā darbība²⁰.

Vairums šo disciplinārlietu tika uzsāktas inspektorāta veikto pārbaužu rezultātā, kurš uzsāka savu operatīvo darbību 2008. gadā. Inspektorāts arī aktīvi pārstāvēja savu viedokli par disciplināriem jautājumiem Augstākajā tiesu padomē, un 2009. gadā tam tika piešķirtas tiesības pārsūdzēt disciplināros lēmumus. Inspektorāts sniedz sīki izstrādātus ieteikumus tiesu priekšsēdētājiem. Inspektorāta kontrolējošā darbība ir pozitīvs ieguldījums tiesu sistēmas disciplīnas un pārskatatbildības uzlabošanā, jo šādas darbības iepriekš nepastāvēja²¹. Tajā

¹³ ATP parlamentārās kvotas dalībnieki tiek ievēlēti ar vienkāršu balsu vairākumu, bet inspektoros ievēlē ar divu trešdaļu balsu vairākumu.

¹⁴ Skatīt Tehniskā ziņojuma 5. lpp. un 7. zemsvītras piezīmi.

¹⁵ Skatīt Tehniskā ziņojuma 18. lpp.

¹⁶ Visnesenāk – COM(2011)459 galīgā redakcija, 8. lpp.

¹⁷ Komisijas saskaņā ar SPM sagatavotajā 2011. gada 20. jūlija ziņojumā (COM(2011)459 galīgā redakcija, 4. lpp.) un 2012. gada 8. februāra ziņojumā (COM(2012)57 final, 2. lpp.) tika paustas bažas par augstāka līmeņa tiesnešu izvirzīšanas amatam pārredzamību un objektivitāti šajā kontekstā (skatīt Tehniskā ziņojuma 6. un 14. lpp.).

¹⁸ Pēc valdības locekļa apsūdzībām par ietekmi un neobjektivitāti organizētās noziedzības lietās Sofijas Pilsētas tiesas tiesneši februārī aicināja ATP aizsargāt tiesu neatkarību un konstatēt faktus šajā lietā. Apsūdzētais tiesnesis arī iesniedza prasību tiesā par neslavas celšanu. Par kavēšanos sniegt pamatojumu tiesas lietā ATP 12. jūlijā tiesnesi pēc tam atbrīvoja no amata tiesu sistēmā. Tā rezultātā vairāku tiesu tiesneši, tostarp liels skaits Augstākās kasācijas tiesas tiesnešu, pameta tiesas zāli un protestēja.

¹⁹ Tomēr neatkarīgi eksperti, ar kuriem Komisija konsultējās, pauda bažas par to, ka padomē nav noteikts lomu dalījums (Tehniskā ziņojuma 13. lpp, 49. zemsvītras piezīme).

²⁰ Līdz 2007. gadam un līdz neatkarīga inspektorāta izveidošanai disciplinārā darbība bija maza. Kopumā ATP laikposmā no 2007. gada oktobra līdz 2011. gada decembrim izskatīja 179 disciplinārlietas. Sankciju skaits pieauga no 15 (2008. gadā) un 24 (2009. gadā) līdz 34 (2010. gadā) un atkal samazinājās līdz 13 sankcijām 2011. gadā.

²¹ Inspektorāts veic vietējo tiesu un prokuratūru pārvaldības regulāras un *ad-hoc* pārbaudes, sūdzību pēckontroli, kā arī izmeklē konkrētus jautājumus, piemēram, kavēšanos ar lietu izskatīšanu. Līdz 2011. gadam inspektorāts bija paveicis visu tiesu apgabalu pilnu novērtējumu.

pašā laikā inspektorāta darbs nav virzīts uz to, lai veicinātu risinājumu izstrādi pārskatatbildības un tiesu prakses sistemātiskajiem trūkumiem. Kā piemēru var minēt inspektorāta ieteikumu trūkumu tādās jomās kā nejaušas piešķiršanas sistēma vai svarīgu un sistemātisku nepilnību novēršana tiesu praksē²².

Disciplinārā darbība kopš 2007. gada liecina par zināmu iecietību un atturēšanos risināt nopietnas lietas, jo īpaši saistībā ar integritāti. Divas simboliskas lietas par iespējamu tirdzniecību ar ietekmi tiesnešu starpā izskatīja tikai liela sabiedrības spiediena rezultātā²³. Augstākajā Administratīvajā tiesā sekmīgi pārsūdzēti disciplinārie nolēmumi liecina par trūkumiem šīs tiesas judikatūrā, ATP disciplinārajās procedūrās vai tiesību aktos: šādi trūkumi būtu jāanalizē un jānovērš. Tāpat būtu jānovērš arī kriminālizmeklēšanas trūkums, jo prokuratūra sistemātiski neizmeklēja šajās lietās iesaistīto tiesnešu darbību. Tas sasaistās ar tiesu varas visumā sliktajiem rezultātiem to korupcijas gadījumu izmeklēšanā, kas notiek tiesu sistēmā²⁴.

Kopumā disciplinārā tiesu prakse nav bijusi konsekventa. Bulgārija arī nav spējusi pareizi ieviest integritāti sistēmā, ko piemēro tiesnešu amatā paaugstināšanai un novērtēšanai, neskatoties uz 2010. gada grozījumiem Likumā par tiesu sistēmu. Integritātes pārbaudes ir bijušas formālas un ar minimālu atturošu ietekmi, dažkārt paļaujoties uz to, ka attiecīgo informāciju atklātībai nodos nevalstiskās organizācijas. Dažādu augstu amatpersonu iecelšana amatā šajā laikposmā nebija pietiekami pārredzama, un to joprojām aptraipa apvainojumi par politiskas ietekmes izmantošanu un integritātes nepilnībām²⁵. Tiesu sistēmas vadības nespēja definēt un ieviest atbilstošu pretkorupcijas stratēģiju²⁶ atsvešināja tiesu sistēmas segmentus, un var uzskatīt, ka tas sekmēja zemo sabiedrības uzticību šajā jomā²⁷.

Tiesvedības efektivitāte

Augstākā tiesu padome atbild par tiesu sistēmas cilvēkresursu politiku. Tas ietver sākotnējo pieņemšanu darbā, apmācības nodrošināšanu ar Tieslietu valsts institūta palīdzību, regulārus darbinieku novērtējumus, paaugstinājumus un iecelšanu tiesu iestāžu augstākā līmeņa amatos. Tiesību aktu grozījumi 2010. gadā piešķir ATP funkciju veikt darba slodzes novērtējumu, grozot jurisdikcijas jomas, pārdalot resursus un vajadzības gadījumā slēdzot tiesas. Tādējādi padomei ir visas attiecīgās pilnvaras, lai pareizi pārvaldītu cilvēkresursus un tiesu struktūras tiesu sistēmas efektivitātes labā.

Atskatoties uz laikposmu no 2007. gada, var uzsvērt vairākus sarežģījumus saistībā ar veidu, kādā ATP ir pildījusi savus pienākumus šajā jomā. Pirmkārt, padome nav spējusi pārstrādātā

²² Skatīt Tehniskā ziņojuma 7. lpp.

²³ Vienā no šīm divām lietām Augstākā Administratīvā tiesa atcēla visus disciplinārsodus. Skatīt Tehniskā ziņojuma 14.-15. lpp.

²⁴ Tas tika uzsvērts vairākos SPM ziņojumos, tostarp COM(2011)459 galīgā redakcija, 4. lpp., un COM(2012)57 *final*, 2.-3. lpp.

²⁵ Integritātes jautājumi tika izvirzīti vairāku augstāko instanču tiesu un ATP inspektorāta priekšsēdētāju amatā iecelšanas laikā un attiecībā uz dažiem ATP locekļiem. (Tehniskais ziņojums, 6. un 14. lpp., un COM(2011)459 galīgā redakcija, 4. lpp.)

²⁶ Piemēram, nepilnību novēršana lietu nejaušas piešķiršanas sistēmā tiesās, kur inspektorāta veiktajai pārbaudei līdz šim nav sekojusi konkrēta koriģējoša rīcība (skatīt Tehniskā ziņojuma 7. un 19. lpp.).

²⁷ No visām dalībvalstīm Bulgārijas iedzīvotājiem ir visnegatīvākais vērtējums attiecībā uz korupcijas izplatību tiesu sistēmā. 2011. gada septembrī 76 % respondentu Bulgārijā uzskatīja, ka korupcija tiesu sistēmā ir plaši izplatīta. Tomēr kopš 2009. gada šis vērtējums ir nedaudz uzlabojies. (*Special Eurobarometer* 374 par korupcijas uztveri ES, publicēts 2012. gada februārī).

Likuma par tiesu sistēmu mērķus pareizi īstenot praksē attiecībā uz paaugstinājumiem amatā. Praksē pielietotā sistēma nenodrošina tiesnešu karjeras attīstību atbilstoši profesionālajiem sasniegumiem, kā arī to, ka atbilstoši tiek ņemti vērā integritātes jautājumi. Kaut gan likumā tika definēti jaunie novērtēšanas kritēriji, tie nav izmantoti, lai pareizi atspoguļotu atšķirības darba sniegunā²⁸. Darbinieku novērtēšanas sistēmas trūkumi ietekmē arī paaugstināšanas procedūras, un tā rezultātā lēmumi par paaugstināšanu bieži apstrīdēti tiesā²⁹.

Paaugstinājumi amatā un sākotnējā pieņemšana darbā netika veikti pēc saskaņota un paredzama grafika³⁰, balstoties uz personāla vajadzību novērtējumu un stratēģiju šo vajadzību apmierināšanai. Laikā no 2009. līdz 2011. gadam netika pieņemts neviens lēmums par paaugstināšanu amatā. No tā izrietošais liels vakancu skaits dažās tiesās tika aizpildīts, izmantojot pagaidu norīkojumus – procedūru, kas neietilpst paaugstinājumu sistēmā un balstās tikai uz vienošanos starp tiesu priekšsēdētājiem³¹.

Starp tiesām Sofijā un citām tiesām valstī pastāv būtiskas darba slodzes atšķirības³². Šo darba slodzes atšķirību dēļ vairākās tiesās ir radusies ievērojama kavēšanās, jo īpaši attiecībā uz tiesu nolēmumu pamatojumu sniegšanu. Šie pamatojumu publicēšanas kavējumi ir reāls traucēklis tiesvedības efektivitātei. Tie arī ietekmē tiesu neatkarību – tā kā darba slodzes dēļ daudzās tiesās bieži vien notiek kavēšanās ar pamatojumu publicēšanu, liels skaits tiesnešu ir pieļāvuši tehnisku pārkāpumu. Profesionālās asociācijas ir paudušas bažas, ka tādējādi var rasties subjektīva attieksme, apgalvojot, ka dažiem šo asociāciju dalībniekiem ir piemērotas sankcijas, kamēr citos gadījumos tiesu inspektorāts ir toleranti izturējies pret pamatojuma sniegšanas kavējumu³³.

Citi svarīgi nosacījumi efektīvākam un konsekventākam tiesvedības procesam ir efektīvas procedūras un profesionāla darbība policijā, prokuratūrā un tiesās. Kopš 2007. gada Bulgārija ir uzlabojusi visus trīs procesuālos kodeksus, aptverot krimināltiesības, civiltiesības un administratīvās tiesības³⁴. Līdz ar to policija varēja uzlabot izmeklēšanas praksi, un tika atvieglota pierādījumu izmantošana tiesā. Tas arī ļāva tiesām iecelt rezerves aizstāvības advokātus, lai samazinātu kavējumu risku, un ļāva prokuratūrai pārsūdzēt tiesas nolēmumus par lietu nosūtīšanu atpakaļ papildu izmeklēšanai. Bulgārija 2010. gadā sāka darbu arī pie jauna Kriminālkodeksa, jo pašreizējais kodekss ir novecojis un nav piemērots cīņai pret daudziem mūsdienu noziegumiem, tostarp korupciju, amata pilnvaru ļaunprātīgu izmantošanu un organizēto noziedzību³⁵. Darbs pie Kriminālkodeksa ir noritējis nevienmērīgi, un

²⁸ Skatīt Tehniskā ziņojuma 13. lpp. Piemēram, ATP ir atzinusi, ka 2011. gadā veiktajos darbinieku novērtējumos 98 % no visiem tiesnešiem ir dots vērtējums "ļoti labi".

²⁹ Augstākā Administratīvā tiesa maijā atcēla ATP lēmumu par paaugstināšanu, jo ATP veiktā kandidāta akadēmisko rezultātu izskatīšana šajā kontekstā netika uzskatīta par atbilstīgu.

³⁰ Skatīt Tehniskā ziņojuma 13. lpp., 46. zemsvītras piezīmi.

³¹ Pagaidu norīkojumi faktiski ir līdzvērtīgi paaugstinājumam un galvenokārt attiecas uz tiesām un prokuratūrām Sofijā. 2011. gadā pagaidu norīkoto tiesnešu un prokuroru kopskaits sasniedza 265 salīdzinājumā ar 294 amata vietām, kas togad tika piedāvātas paaugstinājumiem un pārcelšanai.

³² Saskaņā ar praktisku aplēsēm Sofijas pilsētas tiesas darba slodze ir astoņas reizes lielāka nekā citās pirmās instances tiesās, bet situācija Sofijas reģionālajā tiesā tiek uzskatīta par vēl sliktāku. Amata vietu pārdalīšana bija mērena, sasniedzot vidēji 20-30 pārcelšanas amatā gadā (Tehniskais ziņojums, 14. lpp.). Vēl nav pieņemts neviens lēmums slēgt tiesas un pārdalīt personālu.

³³ Šajā saistībā minētā lieta ir īsumā izklāstīta 18. zemsvītras piezīmē.

³⁴ Jauns Civilprocesa kodekss tika pieņemts 2007. gada jūlijā, Administratīvā procesa kodekss tika grozīts 2007. un 2011. gadā, bet Kriminālprocesa kodekss tika grozīts 2010. gadā. Skatīt Tehniskā ziņojuma 10.-12. lpp.

³⁵ Skatīt Tehniskā ziņojuma 9. lpp.

sākotnējais mērķis 2013. gada sākumā iesniegt pirmo projektu sabiedriskai apspriešanai ir atlikts.

Komisija kopš 2008. gada ir uzsvērusi trūkumus tiesu un izmeklēšanas praksē, jo īpaši attiecībā uz lietām, kas saistītas ar augsta līmeņa korupciju un smagu organizēto noziedzību³⁶. Sākotnēji Bulgārija reaģēja uz šīm bažām, uzsākot vairāku sabiedrību interesējošu lietu uzraudzību, ko veica Augstākā tiesu padome, izmantojot mācību pasākumus un veicot inspektorāta pārbaudes, lai noteiktu, vai tiesneši ir ievērojuši procesuālos noteikumus. Kriminālprocesuālo noteikumu reformu 2010. gadā papildināja policijas izmeklēšanas strukturāla reorganizācija, izmeklēšanas uzdevumu paplašināšana, tos piešķirot krietni lielākai policistu grupai, un apmācības un aprīkojuma nodrošināšana šiem mērķiem.

Šie pasākumi palīdzēja paātrināt dažu lietu izskatīšanu tiesā, bet tie maz ietekmēja vissvarīgākās augsta līmeņa korupcijas un organizētās noziedzības lietas, kuras uzraudzīja Komisija. Dažu nozīmīgu lietu sīkas analīzes rezultātā 2011. gada jūlijā SPM ziņojumā tika ieteikts veikt organizācijas struktūru un tiesvedības procedūru vispusīgu analīzi un īstenot rīcības plānu, sadarbojoties ar starptautiskajiem ekspertiem un to uzraugot kopīgi ar pilsonisko sabiedrību³⁷. Tas jo īpaši attiecās uz vajadzību uztvert dažādās iestādes kā viena veseluma daļu, nevis kā atsevišķas struktūras, kas īsteno katra savu stratēģiju. Reaģējot uz to, Bulgārija pieņēma virkni strukturālu un organizatorisku lēmumu saistībā ar prokuratūru un tās sadarbību ar citām galvenajām struktūrām. Šo pasākumu rezultātā vēl nav notikuši manāmi uzlabojumi policijas un tiesu iestāžu darba rezultātos attiecībā uz augsta līmeņa korupcijas un organizētās noziedzības lietām (skatīt turpmāk). Turklāt tiesībsaizsardzības iestādes un tiesas vēl nav veikušas pastāvošo struktūru un procedūru trūkumu visaptverošu un neatkarīgu izvērtēšanu. Rezultātā vēl nav zināma to pasākumu iespējamā ietekme, kurus šajā saistībā Bulgārija veikusi kopš pagājušās vasaras.

Šajā saistībā ir svarīgi uzsvērt tiesiskās konsekvences nozīmību. Nesenas apspriešanās laikā tiesu sistēmas ietvaros atklājās izteiktas tiesnešu domstarpības par nosacījumiem, lai apsūdzētajiem smagās krimināllietās piemērotu iepriekšēju aizturēšanu. Domstarpības šādās svarīgās jomās rada vērā ņemamas bažas un norāda uz trūkumiem konsekvences panākšanā tiesu iestādēs, Augstākajai kasācijas tiesai (AKT) esot svarīgākajai dalībniecei šajā jomā. Būtisku labumu varētu sniegt AKT proaktīva stratēģija, lai konstatētu un risinātu tiesību aktu nekonsekventu interpretāciju visās nozīmīgajās jomās, jo īpaši atbalstot Bulgārijas cīņu pret organizēto noziedzību un korupciju³⁸. Turklāt Bulgārija vēl nav panākusi to, ka vienotā formātā tiktu pilnībā publicēti tiesu nolēmumi un pamatojumi.

Tiesu sistēmas reforma

Tiesu varas pārskatatbildības un tiesvedības efektivitātes trūkumiem jābūt sasaistītiem ar galvenajām iestādēm, kuras virza progresu šajā jomā, jo īpaši ar Augstāko tiesu padomi un prokuratūru. Šo iemeslu dēļ Komisija ir ieteikusi veikt šo iestāžu visaptverošu reformu, izvērtējot un uzlabojot to organizācijas struktūru un profesionālo praksi attiecībā uz smagām

³⁶ Skatīt Tehniskā ziņojuma 16. lpp.

³⁷ COM(2012)459 *final*, 8. lpp., f) un g) ieteikums.

³⁸ AKT publicēja tikai piecus skaidrojošus nolēmumus par noziedzīgiem nodarījumiem organizētās noziedzības un korupcijas jomā laikposmā no 2007. līdz 2011. gadam.

krimināllietām³⁹. Kaut arī ir veikti ierobežoti pasākumi prokuratūras līmenī⁴⁰, šie ieteikumi pamatā joprojām vēl ir jāīsteno.

ATP reformai ir bijusi pievērsta īpaša uzmanība, ņemot vērā pašreizējās padomes pilnvaru laika tuvošanos beigām. Uzsvars uz padomi tika palielināts, kad 2011. gadā no amata atkāpās divi locekļi, kas bija vīlušies padomes nespējā panākt praktiskus tiesu sistēmas pārskatbaidības un integritātes uzlabojumus, kā arī novērst trūkumus pārredzamības jomā padomes iekšējā organizācijā. Vairākas tiesas atteicās piedalīties vēlēšanās, lai aizpildītu šīs amata vietas, uzskatot, ka pašreizējā padome ir zaudējusi savu leģitimitāti pārstāvēt tiesu varu.

Šo diskusiju rezultātā Tieslietu ministrija apsvēra padomes vēlēšanu reformēšanu, un tiesu sistēma un pilsoniskā sabiedrība sniedza dažādus ieguldījumus, lai sekmētu padomes organizācijas un vēlēšanu kārtības fundamentālu reformu⁴¹. Dažas no šajā saistībā paustajām bažām apstiprināja eksperti, ar kuriem Komisija apspriedās⁴².

Šoruden gaidāmās jaunās padomes vēlēšanas šoruden ir svarīga iespēja stiprināt padomes pārskatbaidību un leģitimitāti tiesu sistēmā un sabiedrībā. Tām vajadzētu būt par sākumpunktu pamatīgākai reformai, lai izveidotu padomi, kas labāk spēj izpildīt savu konstitucionālo lomu. Šo iemeslu dēļ Komisija ieteica Bulgārijas iestādēm, ka tiešu vēlēšanu ieviešana tiesu nodaļā būtu svarīgs pasākums, lai risinātu sistēmas pastāvošās nepilnības. Kaut gan Bulgārijas valdība principā atbalstīja tiešas ATP vēlēšanas, tā uzskatīja, ka šoruden šādas vēlēšanas pienācīgi sarīkot nav iespējams. Jūnijā pieņemtie grozījumi Likumā par tiesu sistēmu ietvēra svarīgu soli gaidāmo vēlēšanu procedūras pārredzamības virzienā attiecībā gan uz parlamenta nodaļu, gan uz tiesu nodaļu. Tomēr tiesu nodaļa joprojām tiks ievēlēta, izmantojot netiešo vēlēšanu modeli, tāpēc ATP būs jāgaida vēl pieci gadi līdz tā varēs izmantot tiešās vēlēšanas⁴³. Pirmie ziņojumi liecina, ka, lai arī pārredzamības prasības liecina par soli uz priekšu šajā procesā, tiešu vēlēšanu atlikšana šogad ir bijusi par iemeslu nekonsekventām procedūrām un tiesu priekšsēdētāju dominējošai lomai delegātu izvēlē.

Gaidāmās vēlēšanas joprojām dod iespēju izvēlēties ATP dalībniekus, kas atbalsta aktīvāku padomes lomu tās nākamajā pilnvaru laikā. Gan parlaments, gan tiesu sistēma savos apsvērumos var pievērsties tādiem kritērijiem kā profesionālā un akadēmiskā kvalifikācija, integritāte un nākotnes redzējums. Pārredzamībai būtu jānodrošina iespēja pilsoniskajai

³⁹ Komisija šos ieteikumus sniedza 8. lappuses 1. un 3. punktā SPM ziņojumā, kas tika pieņemts 2011. gada 20. jūlijā (COM(2011)459).

⁴⁰ Piemēram, prokuratūra izveidoja divus jaunus departamentus finanšu noziegumu apkarošanai un departamentu nepilngadīgo tieslietām. Bulgārijai joprojām ir jāveic pasākumi prokuroru iekšējās neatkarības stiprināšanai, lai nodrošinātu neatkarīgas, objektīvas un efektīvas izmeklēšanas. Konkrēti, Bulgārijai ir jānovērš tas, ka Bulgārijas tiesību aktos trūkst pietiekamu garantiju to pārkāpumu neatkarīgai izmeklēšanai, par kuriem aizdomās var turēt valsts galveno prokuroru vai viņam pietuvinātas citas augstu stāvošas amatpersonas (*ECHR* 1108/02 *Kolevi*, 2009. gada 5. novembra spriedums, galīgais spriedums 2010. gada 5. februārī).

⁴¹ Tiesu sistēmas reformas jomā aktīvi darbojošos visnozīmīgāko profesionālo organizāciju un NVO koalīcija 2012. gada februārī Tieslietu ministrijai iesniedza priekšlikumus visaptverošai ATP reformai. Skatīt Tehniskā ziņojuma 16. lpp.

⁴² Eksperti jo īpaši uzsvēra formāla nodalījuma trūkumu padomē starp prokuroru un tiesnešu nodaļām. Šī problēma, kā arī spēcīgā politiskā ietekme amatu sadalē, tika iepriekš uzsvērtā Eiropas Padomes Venēcijas komisijas atzinumos.

⁴³ Kandidatūras tiks publicētas divus mēnešus pirms vēlēšanu dienas, un tiks rīkota visu kandidātu publiska uzklaušanās, lai būtu iespējama sabiedrības kontrole. Šoruden tiks rīkotas netiešas vēlēšanas ar delegātu dubultu skaitu. Tiešas vēlēšanas ir paredzētas nākamajām padomes vēlēšanām 2017. gadā.

sabiedrībai un parlamentam rūpīgi pārbaudīt kandidātus, un tiesu sistēmai vajadzētu būt gatavai uzņemties atbildību par savu izvēli.

Lai veicinātu padomes sekmīgu darbību nākamajā pilnvaru termiņā, būs svarīgi uzlabot padomes struktūru, procedūras un organizāciju. Padomes jaunā vadība var ar svaigu skatu novērtēt padomes lomu, balstoties uz padomes pašreizējā pilnvaru termiņa vispusīgu analīzi. Profesionālo asociāciju un pilsoniskās sabiedrības šā gada sākumā izvirzītās idejas var piedāvāt kā iedvesmas avotu jaunajai padomei. Ģenerālprokurora un Augstākās kasācijas tiesas priekšsēdētāja gaidāmās vēlēšanas būs agrīna pārbaude. Jaunā padome vārtu izvēlēties padarīt vēlēšanas uz šiem valstī vissvarīgākajiem tiesu sistēmas amatiem par simbolu jaunai pieejai, kuru raksturo atklātas un pārredzamas procedūras, skaidri kritēriji un reāla konkurence.

II.2 Cīņa pret organizēto noziedzību 2007.-2012. gadā

6. kritērijs: īstenot stratēģiju cīņai pret organizēto noziedzību, pievēršot uzmanību smagiem noziegumiem, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai, kā arī kriminālnoziedznieku līdzekļu sistemātiskai konfiskācijai. Ziņot par jaunām un notiekošām izmeklēšanām, apsūdzībām un notiesājošiem spriedumiem šajās jomās.

Pievienojoties Bulgārija apņēmas uzrādīt pārliecinošus rezultātus cīņā pret organizēto noziedzību. Šajā nolūkā jāapliecina tiesībsardzības iestāžu un tiesu iestāžu kapacitāte svarīgu organizētās noziedzības lietu sekmīgā izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā, lai panāktu efektīvu atturošu ietekmi. Galvenie jautājumi ietver līdzekļu sistemātisku atsavināšanu un konfiskāciju, policijas, prokuratūras un tiesu profesionālās darbības uzlabošanu, kā arī efektīvu struktūru izveidi un efektīvu sadarbību starp policiju, prokuratūru un citām administratīvajām iestādēm.

Darbība pret organizēto noziedzību pastiprinājās 2010. gadā, kad policija uzņēmās aktīvāku lomu, un tika veikta virkne sen nokavētu procesuālu un institucionālu reformu. Šo centienu rezultātā izveidojās stabilāka institucionālā struktūra, labākas procedūras, un Bulgārija ieguva uzticību tiesībsardzības iestādēs citās ES dalībvalstīs⁴⁴. Ir būtiski palielināti policijas veiktajai izmeklēšanai veltītie resursi⁴⁵. Tomēr joprojām trūkst pārliecinošu rezultātu gan pirmstiesas, gan iztiesāšanas posmos, lai efektīvi novērstu šāda veida noziedzīgus nodarījumus. Šajā jomā joprojām ir daudz neatrisinātu un aizkavējušos lietu. Neatkarīgi novērotāji joprojām raksturo organizēto noziedzību kā valsts un sabiedrības pamatproblēmu⁴⁶, un šādu uzskatu atbalsta arī sabiedriskā doma⁴⁷.

⁴⁴ Eiropols ir norādījis uz uzlabojumiem Bulgārijas sadarbībā ar tiesībsardzības iestādēm citās ES dalībvalstīs, kā rezultātā ir notikušas dažādas sekmīgas kopīgas operācijas.

⁴⁵ Policijas izmeklētāju skaits ir pieaudzis no 2000 (2010. gadā) līdz 6000 (2011. gadā), un kopumā tam vajadzētu sasniegt 8000 (SEC(2011)967 galīgā redakcija, 18. lpp.).

⁴⁶ Eiropols organizēto noziedzību Bulgārijā uzskata par unikālu ES, jo tā būtiski ietekmē ekonomiku, kas ir platforma, lai ietekmētu politisko procesu un valsts iestādes. Divpadsmit visnozīmīgāko organizētās noziedzības darbību gada apgrozījums Bulgārijā tiek lēsts 1,8 miljardu euro apmērā jeb 4,8 % no IKP gadā (*Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Centre for the Study of Democracy, Sofija. 2012. gada aprīlis, 5. lpp.*). Eiropols arī norāda, ka, lai gan Bulgārijā uzsāktu lietu skaits pieaug, tas joprojām ir zems, salīdzinot ar organizētās noziedzības mērogu.

⁴⁷ Bulgārijā 2012. gada maijā veiktajā Eiropas barometra zibensaptaujā 96 % respondentu uzskatīja organizēto noziedzību par svarīgu problēmu (*Flash Eurobarometer 351*).

Kopš 2007. gada institucionālais satvars cīņai pret organizēto noziedzību ir ticis vairākkārt koriģēts⁴⁸. Ir vērojama vispārēja tendence vairāk specializēties, vairāk apmācīt un rūpīgāk veikt drošības pārbaudes⁴⁹. Prokuratūras ietvaros piecu apgabala tiesu līmenī 2010. gadā tika izveidotas specializētas darba grupas organizētās noziedzības lietām, un 2012. gadā darbu uzsāka jauna specializēta centrālā prokuratūra organizētās noziedzības lietās un jauna specializēta tiesa⁵⁰. Šī pieeja atbilst secīgos SPM ziņojumos sniegtajiem ieteikumiem⁵¹.

Šīs jaunās specializētās struktūras policijas, prokuratūras un tiesu līmenī atspoguļo apņemšanos pielāgot struktūras organizētās noziedzības apkarošanai. Tomēr līdz šim tās vēl nav spējušas pierādīt savu efektivitāti svarīgu lietu sekmīgā izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā. Ar nedaudziem izņēmumiem specializētā tiesa līdz šim ir lēmusi tikai maznozīmīgās lietās, jo pamatā esošie tiesību akti neļauj tiesai noteikt vissvarīgākās lietas par prioritāti⁵². Vēl apgrūtinotāki ir personāla nodrošinājuma ierobežojumi gan prokuratūrā, gan tiesās. Vēl viens būtisks tiesiskā regulējuma trūkums ir tas, ka likums neļauj tiesai izskatīt noziedzīgus nodarījumus korupcijas jomā, kas realitātē bieži vien ir saistīti ar organizēto noziedzību. Līdz ar kriminālprocesa vispārēju stiprināšanu un policijas izmeklēšanas reformu šīs jaunās struktūras un reformas skaidri norāda uz Bulgārijas ieinteresētību pakāpeniski panākt pārmaiņas cīņā pret organizēto noziedzību.

Labāki rezultāti līdzekļu atsavināšanā ir svarīgs elements, nodrošinot organizētās noziedzības apkarošanas, kā arī cīņas pret korupciju atturošo ietekmi. Pirmajos gados pēc pievienošanās šajā jomā progress bija neliels, svarīgās organizētās noziedzības un augsta līmeņa korupcijas lietās tika arestēti un atsavināti tikai nedaudz līdzekļu. Bulgārijā 2011. gadā bija vērojams atsavināto līdzekļu apmēra būtisks palielinājums un Līdzekļu atsavināšanas komisijas proaktīvāka un stingrāka pieeja jauna direktora vadībā. Viņa atkāpšanās 2012. gadā, pamatojoties uz nepietiekamu politisko atbalstu, radīja šaubas par šā uzlabojuma ilgtspējību un norādīja uz plašākiem šķēršļiem efektīvai līdzekļu atsavināšanai⁵³.

Lai uzlabotu līdzekļu efektīvu atsavināšanu, parlaments maijā⁵⁴ pieņēma jaunu likumu par līdzekļu atsavināšanu. Šis likums pirmo reizi piedāvā iespēju konfiscēt nelikumīgi iegūtus līdzekļus, izmantojot civiltiesisku procedūru, kurai nav nepieciešams iepriekšējs notiesājošs spriedums, bet kuru var uzsākt pēc izmeklēšanas uzsākšanas par vairākiem smagiem noziegumiem un konkrētu administratīvu pārkāpumu gadījumā. Pieņemot šo likumu, kas valdībai prasīja īpašas pūles parlamentā, Bulgārija pozitīvi reaģēja uz starptautiskās sabiedrības un daudzu Bulgārijas juridisko profesiju pārstāvju ilgstošajiem ieteikumiem. Komisija un dalībvalstis iedrošināja un atbalstīja šīs pieejas izmantošanu⁵⁵. Likumā nav atspoguļoti visi SPM ziņojumos sniegtie ieteikumi šajā kontekstā⁵⁶, un eksperti ir norādījuši

⁴⁸ Tehniskais ziņojums, 31. lpp.

⁴⁹ Policijas kapacitāti šajā jomā pozitīvi ietekmēja arī policijas izmeklēšanas vispārējā pilnveidošana 2010. gadā.

⁵⁰ Tehniskais ziņojums, 32. lpp.

⁵¹ COM(2009)402 galīgā redakcija, 7. lpp.; COM(2010)400 galīgā redakcija, 8. lpp.; COM(2011)459 galīgā redakcija, 9. lpp.

⁵² Organizētā noziedzība Bulgārijas Kriminālkodeksā ir definēta kā noziedzīgi nodarījumi, kurus veikušas trīs vai vairākas personas.

⁵³ Tehniskais ziņojums, 34. lpp.

⁵⁴ Konstitucionāla rakstura sūdzība tika reģistrēta jūlija sākumā.

⁵⁵ Pēc pirmās neveiksmes parlamentā 2011. gada jūlijā un Komisijas ieteikumiem atjaunot tiesiskumu divos secīgos SPM ziņojumos vairāku dalībvalstu vēstnieki maijā publiski pauda atbalstu likumam, un Komisija sniedza padomus par dažiem likuma aspektiem.

⁵⁶ Konkrēti, nav iekļauta augstāko amatpersonu un politiķu līdzekļu kontrole un *ex-officio* tiesības Līdzekļu atsavināšanas komisijai.

uz citām iespējamām nepilnībām⁵⁷. Lai jaunajam likumam par līdzekļu atsavināšanu būtu reāla atturoša ietekme, būs nepieciešama sistemātiska līdzekļu izpēte visās attiecīgajās lietās un labāka starpiestāžu sadarbība. Šajā nolūkā prokuratūrai būs sistemātiski un pietiekami savlaicīgi izmeklēšanā jāiesaista Līdzekļu atsavināšanas komisija, lai novērstu līdzekļu pazušānu. Ciešā sadarbībā ar Līdzekļu atsavināšanas komisiju būs jāizveido arī administratīvās kontroles iestādes, lai konstatētu un analizētu attiecīgās lietas, jo komisijai trūkst *ex-officio* pilnvaru rīkoties pēc savas iniciatīvas. Tiesu prakses konsekvence, jo īpaši attiecībā uz jaunajā likumā paredzēto pierādīšanas pienākuma pārņemšanu, būs vēl viens svarīgs elements, kas noteiks tā efektivitāti. Būs svarīgi arī nodrošināt saskaņā ar jauno likumu topošās līdzekļu atsavināšanas komisijas neatkarību un efektivitāti, proti, pārredzamā un objektīvā procesā ieceļot amatā kompetentus un politiski neatkarīgus dalībniekus⁵⁸.

Kaut gan Bulgārija kopš 2010. gada ir veikusi būtiskus ieguldījumus, lai uzlabotu institucionālo un tiesisko regulējumu cīņai pret organizēto noziedzību, rezultāti ir bijuši ierobežoti: tikai dažās svarīgās organizētās noziedzības lietās ir taisīti spriedumi⁵⁹ un svarīgās lietās, kurās pierādījumi sabiedrībā radīja cerības uz notiesājošiem spriedumiem⁶⁰, tie bija attaisnojoši. Nopietnas bažas jāpauž saistībā ar pasūtījuma slepkavību atklāšanas sliktajiem rezultātiem: no 33 pasūtījuma slepkavībām, kuru izmeklēšanu Komisija uzrauga kopš 2006. gada, tiesā ir sākti izskatīt tikai četras lietas, kaut arī joprojām tiek veiktas vairākas izmeklēšanas⁶¹. Šogad ir notikušas vairākas jaunas pasūtījuma slepkavības. Šajā saistībā ir svarīgi pieminēt, ka Komisija regulāri saņem sūdzības no Bulgārijas iedzīvotājiem un ārvalstu ieguldītājiem par tiesu sistēmas bezdarbību un iespējamām slepenām norunām ar organizēto noziedzību vietējā līmenī⁶². Lielāks progress ir vērojams jomās, kas saistītas ar Bulgārijas sadarbību ar citām dalībvalstīm. Tā rezultātā ir veikti vairāki pasākumi, lai apkarotu tieši noziegumus ar pārrobežu dimensiju, piemēram narkotiku kontrabandu⁶³.

Vājos vispārējos rezultātus individuālu lietu pēckontrolē nevar piedēvēt konkrētai iestādei. Analīze liecina, ka trūkumi ir atrodami visos izmeklēšanas un tiesvedības posmos policijā, prokuratūrā un tiesās⁶⁴. Daži no šiem trūkumiem ir sistemātiski, jo īpaši izmeklēšanu sadrumstalotība starp dažādām struktūrām un nepilnības sadarbībā, trūkumi pierādījumu izmantošanā un konkrētas nepilnības tādās jomās kā liecinieku aizsardzība un ekonomikas un finanšu analīze⁶⁵. Bulgārijai ir nepieciešamas skaidras un efektīvas procedūras un prakse, kā arī labāki instrumenti sadarbībai⁶⁶, lai gūtu panākumus svarīgās organizētās noziedzības

⁵⁷ Tehniskais ziņojums, 35. lpp.

⁵⁸ Jaunās komisijas dalībniekus ievēlēs parlaments, valdība un prezidents.

⁵⁹ Vērā ņemami izņēmumi ir *Dimitar Zhelyazhkov* lieta, un *Plamen Galev* un *Angel Hristov* lieta.

⁶⁰ Kopš pagājušā jūlija četrās svarīgās lietās Augstākā kasācijas tiesa ir pieņēmusi galīgus attaisnojošus spriedumus: tā sauktās "krokodilu bandas" lietā, "*Margin* brāļu" lietā, *Ilian Varsanov* lietā un *Dimitar Vuchev* lietā. Attaisnojošie spriedumi turklāt ir minēti COM(2011)459 galīgā redakcija, 5. lpp.

⁶¹ Tiek pieņemts, ka pēdējo 10 gadu laikā ir notikušas vismaz 150 pasūtījuma slepkavības, no kurām tikai ļoti nedaudzas ir atklātas un sodītas.

⁶² Tas jo īpaši attiecas uz Melnās jūras reģionu.

⁶³ Maijā tika apcietināts svarīgs organizētās noziedzības darbonis, un viņu izdos tiesāšanai citā ES dalībvalstī. Nesen veiktā liela apjoma narkotiku konfiskācija ir rezultāts sadarbībai starp Bulgāriju, vairākām citām dalībvalstīm un Eiropolu.

⁶⁴ Skatīt Tehniskā ziņojuma 30. lpp.

⁶⁵ Nav informācijas par arestētajiem vai konfiscētajiem līdzekļiem saistībā ar lietām, kuras uzsākusi jaunā specializētā prokuratūra organizētās noziedzības jautājumos. Nesen tika uzsākta svarīga lieta par nelikumīgi iegūto līdzekļu legalizēšanu saistībā ar *Plamen Galev* un *Angel Hristov*.

⁶⁶ Ekspertu priekšlikumi, kas sagatavoti, balstoties uz citu dalībvalstu praksi, ietvēra prokuratūras un policijas augstākās vadības sniegtus regulārus ziņojumus un banku kontu centrālu reģistru, lai atvieglotu finanšu izmeklēšanu.

lietās. Drošākais veids, kā panākt progresu, šķiet, ir ar ES partneru atbalstu sagatavot visaptverošu un neatkarīgu novērtējumu par nesekmīgām lietām un izstrādāt korigējošus pasākumus rīcības plāna veidā.

Nesen sistēmiskas neveiksmes tiesībaizsardzības jomā izpaudās pēc tam, kad divi labi zināmi notiesātie izbēga no brīvības atņemšanas soda piemērošanas. Bulgārijas iestādes nespēja dažus no valsts ietekmīgākajiem noziedzniekiem atrast pēc tam, kad tiesa bija pasludinājusi spriedumu. Tas būtu jāuzskata par milzīgu sistēmas neveiksmi.

II.3 Cīņa pret korupciju 2007.-2012. gadā

4. kritērijs: veikt profesionālas, objektīvas izmeklēšanas par iespējamu augsta līmeņa korupciju un ziņot par tām. Ziņot par iekšējām pārbaudēm valsts iestādēs un par augsta līmeņa amatpersonu līdzekļu publiskošanu.

5. kritērijs: veikt papildu pasākumus, lai nepieļautu un apkarotu korupciju, jo īpaši pie robežām un vietējās pašvaldībās.

Līdz ar pievienošanos SPM ietvaros tika noteikts, kā Bulgārijai būtu jāuzrāda labāki rezultāti cīņā pret korupciju. Tas ir saistīts ar tiesībaizsardzības iestāžu un tiesu varas kapacitātes apliecināšanu augsta līmeņa korupcijas lietu sekmīgā izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā, kā arī neizskaidrojamas izcelsmes līdzekļu izmeklēšanā. Galvenie instrumenti ietver augsta līmeņa valsts amatpersonu līdzekļu kontroles sistēmu, pasākumus korupcijas apkarošanai tiesībaizsardzības iestādēs, prokuratūrā, pie robežām un citos valsts sektora segmentos, kā arī konkrētus pasākumus interešu konfliktu un publiskā iepirkuma jomās.

Kopš 2007. gada Bulgārija ir izstrādājusi vispusīgu administratīvu sistēmu un preventīvus pasākumus korupcijas apkarošanai. Tādās svarīgās jomās kā līdzekļu deklarācijas un interešu konflikti ir pieejami riska novērtēšanas instrumenti un ir ieviesta īpaša metodika. Reformas robežu policijā un muitā ir samazinājušas korupcijas iespējas šajās jomās. Tomēr īstenošana joprojām ir pavirša. Neveiksmes ir piedzīvotas tādās jomās kā 2009. gada amnestijas likums⁶⁷. Turklāt vēl nav ņemts vērā Komisijas ieteikums pārvērst līdzekļu pārbaudes sistēmu efektīvā līdzeklī mantiskā stāvokļa nelikumīgas uzlabošanās konstatēšanai⁶⁸.

Bulgārijas pretkorupcijas satvara analīzē eksperti, ar kuriem Komisija konsultējās, uzsvēra dažus vispārējus trūkumus, kas kavē progresu šajā jomā. Bulgārijai trūkst neatkarīgu iestāžu pretkorupcijas jomā, kurām būtu pilnvaras un pienākums iesniegt priekšlikumus un virzīt rīcību⁶⁹. Tas ierobežo rīcības brīvību aktīvi iejaukties un nodrošināt neatkarīgu uzraudzību. Rezultātā daudzas administratīvās darbības šajā jomā parasti ir reaģējošas un vērstas tikai uz formālu atbildību. Tas, ka dažās jomās trūkst pilnvaru piemērot sankcijas, bet jomās, kurās šīs pilnvaras pastāv, nav efektīvu sankciju, parāda, cik sarežģīti šai rīcībai ir uzņemt apgriezienus⁷⁰.

⁶⁷ 2009. gada amnestijas likuma rezultātā tika izbeigtas 458 lietas, tostarp par amata pilnvaru un valsts līdzekļu ļaunprātīgu izmantošanu.

⁶⁸ COM(2011)459 galīgā redakcija, 10. lpp.

⁶⁹ Izņemot Valsts revīzijas biroju, visas varas iestādes šajā jomā ir pakļautas izpildvarai.

⁷⁰ Valsts revīzijas birojs un Interešu konfliktu komisija nevar piemērot sankcijas, ja tiek atteikta sadarbība. Inspektorātiem ir tiesības piemērot sankcijas par korupcijas novēršanas noteikumu neievērošanu, bet realitātē tie nav šīs tiesības izmantojuši.

Lai veiktu pakāpeniskas izmaiņas cīņā pret korupciju nākamajā periodā, Bulgārijai būtu jāapsver neatkarīgas struktūras izveide, lai koordinētu un palīdzētu veikt uzraudzību šajā jomā. Šajā saistībā būtu atbilstīgi arī veikt neatkarīgu ietekmes novērtējumu par Bulgārijas valsts stratēģiju korupcijas un organizētās noziedzības apkarošanai un uz šā pamata noteikt jaunu stratēģiju ar skaidrākiem sasniegumu rādītājiem un kritērijiem.

Bažas par korupciju Bulgārijā ir ievērojamas: 96 % Bulgārijas iedzīvotāju uzskata korupciju par svarīgu problēmu, bet 68 % uzskata situāciju šajā jomā par nemainīgu vai sliktāku nekā 2007. gadā⁷¹. Sabiedrības uzskati mainīsies tikai tad, kad sabiedrība redzēs, ka tiek veikti apņēmīgi pasākumi cīņā pret korupciju.

Augsta līmeņa korupcija

Tiesu sistēmas un tiesībaizsardzības iestāžu reakcija attiecībā uz korupcijas lietām, jo īpaši augsta līmeņa korupcijas lietām, kurās iesaistītas valdības augstākās amatpersonas un politiķi, ir bijusi SPM uzmanības centrā kopš 2007. gada. Bulgārija ir pilnveidojusi specializāciju šajā jomā. Ņemot vērā Komisijas ieteikumus⁷², Bulgārija 2009. gadā izveidoja apvienoto darba grupu krāpšanas ar ES līdzekļiem izmeklēšanai un kriminālvajāšanai un stiprināja tās tiesisko regulējumu⁷³. Dažas citas augsta līmeņa korupcijas lietas tika izskatītas tajā pašā laikā izveidotajās apvienotajās darba grupās, kuras pievērsās organizētajai noziedzībai. Ņemot vērā papildu ieteikumus SPM ziņojumos⁷⁴, Bulgārija 2012. gadā izveidoja īpašu apvienoto darba grupu augsta līmeņa korupcijas jautājumos un reorganizēja apvienoto darba grupu ES līdzekļu krāpšanas jautājumos, paplašinot tās darbības jomu uz vairākām citām publisko līdzekļu krāpšanas jomām.

Šo specializēto struktūru gūtie rezultāti ir dažādi. Kaut gan apvienotās darba grupas izveide ES līdzekļu krāpšanas jomā sākotnēji noveda pie tā, ka lietu skaits tiesās palielinājās, lietu skaits 2011. gadā atkal samazinājās⁷⁵, un lielākā daļa šo lietu bija mazsvarīgas. Turklāt Komisijas analīze parādīja, ka pastāv liels skaits lietu neizskaidrojamu atteikumu un nesekmīgu lietu⁷⁶.

Tiesu sistēmas gūtie rezultāti attiecībā uz citām korupcijas lietām liecina par līdzīgu situāciju: kaut gan lietu skaits 2009. un 2010. gadā palielinājās, 2011. gadā bija vērojams būtisks kritums⁷⁷. Turklāt ir ļoti maz augsta līmeņa lietu, kas nonāk tiesā, daudzās no minētajām lietām tiesvedība progresē ļoti lēnām, un ir nesamērīgi augsts attaisnojošu nolēmumu skaits⁷⁸.

⁷¹ *Flash Eurobarometer* 351, 2012. gada jūlijs.

⁷² Komisija 2009. gadā ieteica Bulgārijai izveidot specializētas struktūras augsta līmeņa korupcijas un organizētās noziedzības lietu kriminālvajāšanai un iztiesāšanai. COM(2009)402 galīgā redakcija, 7. lpp.

⁷³ 2008. gada maija grozījumi Kriminālkodeksā atļāva to pierādījumu pieļaujamību tiesā, kurus sniedzis Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (OLAF).

⁷⁴ COM(2011)459 galīgā redakcija, 8.-9. lpp.

⁷⁵ Spriedumu skaits ES līdzekļu krāpšanas lietās stabili pieauga no neviena sprieduma 2007. gadā līdz 243 notiesājošiem spriedumiem 2010. gadā un 2011. gadā atkal samazinājās līdz 159 notiesājošiem spriedumiem. Visas apsūdzības par ES līdzekļu krāpšanu, kas reģistrētas 2011. gadā, tika izbeigtas kā krimināllietas un pārkvalificētas par administratīviem pārkāpumiem. (COM(2012)57 *final*, 6. lpp.).

⁷⁶ Savos 2011. gada jūlija un 2012. gada februāra ziņojumos Komisija norāda uz lielu skaitu izbeigtu lietu, kurās saistītie aspekti tika izmeklēti citā dalībvalstī (COM(2011)459 galīgā redakcija, 6. lpp.; COM(2012)57 *final*, 6. lpp.).

⁷⁷ No jauna uzsāktas pirmstiesas izmeklēšanas par noziedzīgiem nodarījumiem korupcijas jomā: 512 (2007. gadā), 490 (2008. gadā), 595 (2009. gadā), 684 (2010. gadā) un 522 (2011. gadā).

⁷⁸ Kopš pēdējās Komisijas analīzes 2011. gada jūlijā spriedumi ir panākti piecās augsta līmeņa lietās, divās no kurām taisīti galīgi spriedumi. Galīgie spriedumi ar brīvības atņemšanas sodiem tika

Tiesu sistēmas reakcija attiecībā uz tiesnešu iespējamās korupcijas un amata pilnvaru ļaunprātīgas izmantošanas izmeklēšanu ir bijusi īpaši vāja⁷⁹.

Šajā saistībā īpašas bažas jāpauž par pastāvīgajiem kavējumiem un izskatīšanas atlikšanu apelācijas tiesas līmenī divās simboliskās lietās saistībā ar ES līdzekļu krāpšanu, kurās pirmās instances tiesa 2010. gada martā un oktobrī piesprieda ilgus brīvības atņemšanas sodus. Nav rasts apmierinošs paskaidrojums tam, kāpēc tiesu iestādes nav aktīvi izmantojušas pieejamās procesuālās iespējas paātrināt šo simbolisko lietu izskatīšanu⁸⁰. Neapmierinošos rezultātus gan pirmstiesas, gan iztiesāšanas posmā augsta līmeņa korupcijas apkarošanā lielākoties var saistīt ar sistemātiskajiem trūkumiem citās jomās, kas ietekmē tiesu efektivitāti, piemēram, tiesiskajā regulējumā, tiesu judikatūrā, kā arī prokuratūras un administratīvās kontroles iestāžu praksē. Komisija šos trūkumus izklāstīja 2011. gadā⁸¹, un daudzas atskaņas atrodamas arī 2012. gadā prokuratūras dienestu veiktajā analizē. Prokuratūras īstenotie pasākumi stāvokļa uzlabošanai⁸² liecina par tiesu sistēmas iekšienē pieaugošu izpratni, ka būs nepieciešamas būtiskas pārmaiņas profesionālajā praksē un organizācijā, lai uzlabotu Bulgārijas rezultātus augsta līmeņa korupcijas apkarošanā.

Šie pasākumi būtu jāiestrādā vispārējos tiesiskos un institucionālos centienos Bulgārijā uzlabot veidu, kā notiek saukšana pie atbildības korupcijas lietās, atbilstīgi 2011. gada ieteikumam SPM ietvaros⁸³. Tam būs nepieciešama koordinēta rīcība vairākās jomās. Pirmkārt, Bulgārijai būtu jāapsver tiesību aktu grozījumus, lai tiesu iestādēm atvieglotu kriminālvajāšanu par korupcijas pārkāpumiem⁸⁴. Otrkārt, administratīvās kontroles iestādēm būtu jāveido aktīva attieksme lietu identificēšanā un efektīvi sadarbības līdzekļi ar tiesu sistēmu. Treškārt, policijas izmeklētājiem un prokuroriem ir jāpilnveido kapacitāte analizēt sarežģītus ekonomikas un finanšu datus. Visbeidzot, prokuratūrai arī jāspēj pareizi plānot un virzīt sarežģītas izmeklēšanas līdz to sekmīgam noslēgumam, un tiesu sistēmai ir jāuzlabo tiesnešu spēja novērtēt ekonomiskus un finanšu pierādījumus, ar kasācijas starpniecību jāsaskaņo judikatūra un jārosina atturošu sankciju izmantošana. Šajā saistībā būs svarīgi izveidot ciešu operatīvo sadarbību starp specializēto apvienoto darba grupu korupcijas apkarošanas jomā un specializēto prokuratūru organizētās noziedzības jautājumos.

Neskatoties uz dažādajiem juridiskajiem un procesuālajiem instrumentiem, kas izveidoti augsta līmeņa korupcijas apkarošanai, joprojām pastāvošie šādu lietu sarežģījumi tiesās rada bažas par tiesu sistēmas kapacitāti un apņēmību. Augsta līmeņa korupcijas lietās parasti ir iesaistītas ietekmīgas, sabiedrībā pazīstamas personības; tāpēc šādas lietas ir pārbaudījums Bulgārijas tiesu sistēmas kapacitātei un neatkarībai. Tā kā korupcija un organizētā noziedzība bieži vien ir saistītas, detalizēta finanšu izmeklēšana ir jebkuras šajā jomā veiktas

pasludināti divās lietās saistībā ar bijušo parlamenta deputātu un valstij piederoša uzņēmuma bijušo direktoru, viena sprieduma izpilde tika atlikta. Tajā pašā laikposmā attaisnojoši spriedumi tika pieņemti desmit lietās, kurās iesaistīti trīs bijušie ministri, viens bijušais ministra vietnieks un citas augstas amatpersonas, valstij piederošu uzņēmumu pārvaldnieki un uzņēmēji.

⁷⁹ Skatīt iepriekš 7. lpp.

⁸⁰ Abās lietās dažādi kavējumi nozīmē to, ka pirmās instances spriedumu, kas pasludināti 2010. gadā, pārsūdzība ir virzījusies uz priekšu pavisam nedaudz (Tehniskais ziņojums, 20. lpp., 80. zemsvītras piezīme).

⁸¹ Tehniskais SPM ziņojums, 2011. gada 20. jūlijs (SEC(2011)967 galīgā redakcija), 12. lpp.

⁸² Skatīt Tehniskā ziņojuma 16.-17. lpp.

⁸³ Šajā nolūkā Komisija ieteica Bulgārijai veikt tiesu prakses, procedūru un organizācijas vispusīgu revīziju un kopā ar starptautiskajiem ekspertiem noteikt sīki izstrādātu rīcības plānu (COM(2011)459 galīgā redakcija, ieteikumi 3. un 6. punktā, 8.-9. lpp.).

⁸⁴ Skatīt Tehniskā ziņojuma 9. lpp.

izmeklēšanas būtiska sastāvdaļa un ir īpaši nozīmīga, lai atklātu saikni starp organizēto noziedzību un politiku. Šiem aspektiem Bulgārijā nav veltīta pienācīga uzmanība. Būs svarīgi arī cieši sadarboties ar Līdzekļu atsavināšanas komisiju un citām administratīvās kontroles iestādēm, lai panāktu, ka augsta līmeņa korupcijas lietas tiek efektīvi izskatītas un tiek gūti atturoši rezultāti.

Korupcija publiskajā pārvaldē

Tiesībaizsardzības iestāžu centieni cīņā pret korupciju ir jāpapildina ar efektīvu administratīvu rīcību, lai konstatētu noteikumu pārkāpumus, piemērotu sankcijas un izstrādātu preventīvus pasākumus. Kopš 2007. gada Bulgārija ir izstrādājusi vispusīgu administratīvu sistēmu šajā jomā. Konkrēti, Bulgārija izveidoja augsta līmeņa koordinācijas struktūru cīņai pret korupciju Ministru padomes paspārnē, lai pārraudzītu Bulgārijas stratēģijas un rīcības plānu īstenošanu šajā jomā. 2010. gadā tika izveidotas divas jaunas administratīvas struktūras – komisija interešu konfliktu novēršanai un horizontāla struktūra korupcijas apkarošanas sekmēšanai. Turklāt administratīvajiem inspektorātiem katrā valdības atzarā ir uzdots izstrādāt un uzraudzīt preventīvus pasākumus un riska novērtējuma instrumentus, kā arī lūgts vajadzības gadījumā piemērot disciplināras sankcijas. Šo sistēmu papildina Valsts revīzijas birojs, kurš atbild par valsts amatpersonu līdzekļu kontroli.

Ar šīs vispusīgās pārvaldes sistēmas palīdzību Bulgārija kopš 2007. gada spēja gūt virkni sasniegumu korupcijas novēršanā un sodīšanā. Lielākajā daļā valdības darbības jomu ir izstrādāti un ieviesti riska novērtēšanas instrumenti un ētikas kodeksi, ir izveidota sistēma regulārai ziņošanai par valsts amatpersonu interešu konfliktiem, neatbilstībām un līdzekļiem, un dažas iestādes, piemēram, muita, nodokļu iestādes un robežu policija, veica strukturālu reformu, īpašu uzmanību veltot integritātei un korupcijas novēršanai.

Tomēr pastāv arī vairāki būtiski trūkumi, kurus Bulgārijai būtu jānovērš, lai pakāpeniski panāktu, ka korupcija netiek pieļauta, un uzlabotu Bulgārijas iedzīvotāju uzticības pakāpi savas valsts iestādēm. Līdzekļu kontroles sistēma, saskaņā ar kuru Valsts revīzijas birojs vāc un publicē materiālā stāvokļa deklarācijas, ir noderīgs ieguldījums pārredzamībā, tomēr deklarāciju pārbaudes ir nepilnīgas un sistēma nepiedāvā iespēju konstatēt materiālā stāvokļa nelikumīgu uzlabošanu. Ir ziņots tikai par nelielu daļu gadījumiem, kad citas iestādes veikušas deklarācijās konstatēto neatbilstību pēckontroli⁸⁵. Komisijas ieteikums iekļaut līdzekļu pārbaudes jaunajā likumā par līdzekļu atsavināšanu nav ņemts vērā⁸⁶. Tas, ka tikai neliels skaits šo gadījumu jebkad tiek izmeklēti, skaidri liecina, ka šajā jomā pastāv plaša un daļai pārvaldes iestāžu ir jābūt nepārprotami atbildīgām par materiālā stāvokļa nelikumīgas uzlabošanās aktīvu apkarošanu.

Bulgārija 2009. gadā pieņēma likumu par interešu konfliktiem un izveidoja pārvaldes iestādi, lai konstatētu interešu konfliktus un par tiem piemērotu sankcijas⁸⁷. Pateicoties speciālas

⁸⁵ Deklarācijas automātiski tiek pārbaudītas ar IT programmu, salīdzinot tās ar dažiem citiem pieejamiem datiem, piemēram, nodokļu deklarācijām, tomēr netiek veikta riska profilēšana, nav piekļuves banku darījumu datiem, nav salīdzinājuma ar iepriekšējo gadu deklarācijām un tādējādi nav iespējams veikt pēckontroli neizskaidrojamas izcelsmes līdzekļiem.

⁸⁶ Komisija ieteica Bulgārijai "pieņemt tiesību aktus, tajos paredzot atsavināšanu, kas nav balstīta uz notiesāšanu, un vecāko amatpersonu, tiesnešu un politiķu *ex-officio* līdzekļu pārbaudi, kā arī pierādīt sasniegumus šajā jomā." (COM(2011)459 galīgā redakcija, 9. lpp.).

⁸⁷ Pēc tam, kad 2008. gada vasarā tika apturēta ES līdzekļu izmaksa, kam pamatā jo īpaši bija vairāki interešu konfliktu gadījumi un aizsardzības trūkums ES līdzekļiem šajā jomā, Bulgārija 2009. gadā pieņēma likumu un tad 2011. gadā izveidoja Interešu konfliktu novēršanas un noskaidrošanas komisiju

komisijas izveidei, lai konstatētu interešu konfliktus un ierosinātu sankcijas, sabiedrība sniedz ievērojami vairāk norāžu par interešu konfliktiem, un ir pieaudzis lēmumu skaits, lai gan līdz šim tikai viena lieta ir pabeigta⁸⁸. Komisijas pirmo 15 darbības mēnešu novērtējums liecina, ka jaunā iestāde ir uzturējusi pildīt savu uzdevumu un sākusi ātri strādāt, tomēr tā nav vēl spējusi sevi pierādīt, pieņemot pārliecinošus lēmumus svarīgās lietās⁸⁹. Jāapšaubā arī likuma par interešu konfliktiem efektivitāte. Komisijas lēmumus var pārsūdzēt divās instancēs tiesā, un jebkuru sekojošo administratīvo sodu arī var pārsūdzēt divās instancēs. Šis apgrūtinotais divu līmeņu procedūras rezultātā komisija līdz šim ir spējusi pieņemt kopā tikai piecus lēmumus par soda piemērošanu⁹⁰. Komisijai ir jāparāda sava spēja sensitīvās lietās pieņemt saprātīgus lēmumus. Komisijas ieteikumi piemērot noteikumus par interešu konfliktiem individuāliem dienesta līgumiem vēl nav ņemti vērā⁹¹.

Bulgārija īsteno metodiku par korupcijas riska novērtējumu visās izpildvaras iestādēs Ministru padomes Ģenerālinspektorāta pakļautībā. Šo metodiku var uzskatīt par noderīgu instrumentu korupcijas novēršanai. Tomēr tās piemērošana nav obligāta, un Ģenerālinspektorāta kapacitāte kontrolēt īstenošanu ir ierobežota. Turklāt korupcijas riska novērtējums ir obligāts tikai izpildvaras iestādēm⁹², un disciplinārās sankcijas gadījumos, kad prasības nav tikušas ievērotas, līdz šim nav piemērotas. Darbība vēl ir jāuzsāk jaunai struktūrai korupcijas riska novērtēšanai visā Bulgārijas institucionālajā sistēmā ("Borkor"). Lai panāktu pievienoto vērtību, tai būtu jāklūst par spēcīgu centrālo iestādi, kas koordinē cīņu pret korupciju un ir pilnvarota novērtēt citu iestāžu plānus, veikt interešu konflikta deklarāciju riska novērtējumu vai darboties kā neatkarīga uzraudzības procesa sekretariāts.

Publiskais iepirkums

Trūkumi publiskā iepirkuma tiesību aktu īstenošanā ir nozīmīgs korupcijas avots. Tie traucē arī efektīvi izmantot ES līdzekļus un kopumā noved pie tā, ka pazeminās sabiedriskā labuma sniegšanas kvalitāte un tiek izšķiesti publiskie līdzekļi. Dažādu Komisijas dienestu veiktajās revīzijās un novērtējumos ir konstatēti vērā ņemami riski un trūkumi šajā jomā.

Kopš 2007. gada Bulgārija ir centusies uzlabot savu tiesisko regulējumu un administratīvo darbību attiecībā uz publisko iepirkumu. Bulgārija reformēja savus ar publisko iepirkumu saistītos tiesību aktus ar mērķi tos vienkāršot un stiprināt dažas administratīvās pārbaudes, lai ņemtu vērā Komisijas ieteikumus⁹³. Valsts finanšu inspekcijas aģentūrai (PFIA) un Revīzijas palātai tika piešķirtas pilnvaras veikt *ex-officio* pārbaudes, un pagarināta prasība Publiskā iepirkuma aģentūrai (PPA) pārbaudīt konkursus pirms to publicēšanas. Ir ieguldītas pūles, lai uzlabotu tiesu iestāžu zināšanas, tostarp ar specializācijas palīdzību.

(CPACI) (Tehniskais ziņojums, 27. lpp.; skatīt arī COM(2008)496 galīgā redakcija "Ziņojums par ES fondu pārvaldību Bulgārijā").

⁸⁸ Skatīt Tehniskā ziņojuma 27. lpp.

⁸⁹ Nesenākās lietas, kas tikušas publiski apšaubītas, ir saistītas ar Līdzekļu atsavināšanas komisijas iepriekšējo priekšsēdētāju un Patērētāju aizsardzības komisijas bijušo priekšsēdētāju un bijušo dalībnieku.

⁹⁰ Citi ekspertu uzsvērtie trūkumi jo īpaši ietver nespēju izmeklēt anonīmas norādes un piemērot administratīvus sodus gadījumos, kad tiek iesniegtas nepareizas deklarācijas (skatīt Tehniskā ziņojuma 27. lpp.).

⁹¹ (COM(2011)459 galīgā redakcija, v) ieteikums, 10. lpp.). Individuālo dienesta līgumu pamatā pašreiz ir likums par pienākumiem un līgumiem, un tāpēc uz tiem neattiecas darba tiesību akti un to noteikumi par interešu konfliktu un neatbilstībām.

⁹² Korupcijas riska novērtējums parlamentam, tiesu iestādēm, vietējām pašvaldībām, publiskām aģentūrām, sabiedriskiem institūtiem, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un fondiem nav obligāts.

⁹³ COM(2011)459 galīgā redakcija, 10. lpp.

Tomēr šīs pūles vēl nav devušas gaidītos rezultātus. Komisijā saņemto sūdzību skaits par Bulgārijas publiskā iepirkuma sistēmu turpina pieaugt, un ir nepārprotami gadījumi⁹⁴, kad ir smagi pārkāpti ES noteikumi iepirkuma jomā. Kaut gan šogad ir piešķirts papildu personāls⁹⁵, resursi, kas veltīti tam, lai palīdzētu līgumslēdzējām iestādēm, joprojām nav pietiekami. Bulgārijai būs svarīgi efektīvi ieviest jaunās kontroles procedūras. Tiesību veikt *ex-officio* pārbaudes piešķiršana PPA būtu nozīmīgs signāls, ka ir sagaidāma aktīvākas, uz risku balstītas pieejas izmantošana no visu kontroles iestāžu puses.

III. Turpmākie pasākumi

Komisijas novērtējums parāda progresu, ko Bulgārija ir panākusi piecu gadu laikā kopš tās pievienošanās ES. SPM ir devis pozitīvu ieguldījumu šajā progresā. Komisija uzskata, ka Bulgārija ir ceļā uz to, lai sasniegtu SPM mērķus ar nosacījumu, ka tā paātrina reformu procesu. Padziļinātām reformām būs nepieciešama stingrāka atbildība par reformu, jo īpaši tiesu sistēmas vadības līmenī. Tai būs nepieciešama arī valsts varas iestāžu skaidra un vienota vadība, kā arī vispusīga pieeja pārmaiņu īstenošanai, efektīvāk nekā iepriekš sasaistot dažādu iestāžu darbu. Šajā nolūkā nepieciešami lielāki centieni parādīt, ka integritāte tiek novērtēta un ka korupcija un organizētā noziedzība tiek efektīvi sodīta. SPM darbība būtu jāturpina, lai tas varētu atbalstīt šos centienus un uzturētu stimulu pārmaiņai uz ilgtspējīgu un neatgriezenisku reformu procesu – procesu, kas ir gana spēcīgs, lai SPM ārējā iejaukšanās vairs nebūtu vajadzīga.

Pēdējie pieci gadi ir parādījuši, ka Bulgārija spēj gūt būtiskus panākumus, ja ir skaidrs politiskais virziens. Tā ir ieviesusi vairākus pareizos instrumentus. Nākamajā posmā šie instrumenti būs jāizmanto, lai virzītu un īstenotu reformu. Tas tuvinās SPM prasību izpildi, kā arī liecinās par saistībām pret Bulgārijas iedzīvotājiem. Visām dalībvalstīm ir gan pienākumi, gan iespējas brīvības, drošības un tiesiskuma jomā, un Komisija gaida, kad Bulgārija būs pabeigusi konkrēto SPM procesu un risinājusi šos jautājumus uz tāda paša pamata kā pārējās dalībvalstis.

Atzīstot, ka Bulgārijai tagad ir jāīsteno pieņemtie lēmumi, izvairoties no soļiem atpakaļ un uzrādot stabilus sasniegumus, Komisija ir nolēmusi veikt nākamo novērtējumu 2013. gada beigās. Tas dos laiku, kas nepieciešams taustāmu rezultātu izvērtēšanai. Komisija arī pārtrauks starpposma ziņojumu sniegšanu par sasniegto. Tomēr Komisija rūpīgi uzraudzīs progresu šajā laikposmā ar regulāru apmeklējumu palīdzību, kā arī ar biežu dialogu ar Bulgārijas varas iestādēm un ar citām dalībvalstīm.

IV. Ieteikumi

Lai saglabātu progresu, Komisija aicina Bulgāriju rīkoties turpmāk minētajās jomās, balstoties uz ieteikumiem, kas izstrādāti, lai palīdzētu Bulgārijai koncentrēt tās centienus, gatavojoties Komisijas nākamajam progresu novērtējumam saskaņā ar SPM 2013. gada beigās.

1. Tiesu sistēmas reforma
 - Pagarināt Augstākās tiesu padomes darbību ar pilnvarām veikt būtisku reformu.

⁹⁴ Publiskā iepirkuma jomā Komisija 2008. un 2009. gada laikā saņēma 4 sūdzības, bet 2010. un 2011. gada laikā – 26 sūdzības.

⁹⁵ Publiskā iepirkuma aģentūra šogad saņēma 10 papildu amata vietas galvenokārt tam, lai veiktu papildu *ex-ante* kontroles funkcijas.

- Izveidot un īstenot vidēja termiņa stratēģiju tiesu varas cilvēkresursu jomā, balstoties uz vajadzību un darba slodzes analīzi, ar izmaiņām tiesu struktūrā, darbā pieņemšanā un apmācībā.
- Jaunam ģenerālprokuroram vajadzētu būt pilnvarām reformēt prokuratūru struktūru, procedūras un organizāciju, pamatojoties uz neatkarīgu funkcionālo revīziju un sadarbībā ar ārējiem ekspertiem.
- Noteikt mērķdatumu darba pabeigšanai pie jaunā Kriminālkodeksa un tā ieviešanai.
- Nodrošināt visu nozīmīgo NVO un profesionālo organizāciju atklātu iesaisti reformas stratēģiju definēšanā un uzraudzībā.

2. Tiesu varas neatkarība, pārskatatbildība un integritāte

- Koncentrēt inspektorāta darbu uz integritāti un tiesu sistēmas efektivitāti. Definēt vienotu, efektīvu sistēmu lietu iedalīšanai pēc nejausības principa, kas būtu izmantojama visā valstī.
- Nodrošināt, ka ģenerālprokurora ievēlēšana ir piemērs pārredzamam, uz konkurenci balstītam procesam, kura pamatā ir integritātes un efektivitātes kritēriji.
- Padarīt pārredzamību, objektivitāti un integritāti par galveno prioritāti tiesu sistēmas darbinieku novērtēšanā, paaugstināšanā, iecelšanā amatā un disciplinārajos lēmumos.

3. Tiesvedības efektivitāte

- Izstrādāt stratēģiju uzkrātā darba apjoma samazināšanai lietu pamatojumu publicēšanas jomā un analizēt, kā novērst šo problēmu.
- Novērst tiesu nolēmumu efektīvas īstenošanas nepilnības, piemēram, slapstīšanos, lai izvairītos no brīvības atņemšanas, vai tiesas noteikto finansiālo sankciju nepiemērošanu.
- Pieņemt stratēģiju, lai uzlabotu tiesisko konsekvenci, tostarp Augstākās kasācijas tiesas aktīvu stratēģiju, lai konstatētu strīdus jomas un lemtu par tām.

4. Cīņa pret organizēto noziedzību

- Nodrošināt, ka jaunā Līdzekļu atsavināšanas komisija tiek iecelta, pamatojoties uz integritāti, un ka pārējās varas iestādes, jo īpaši prokuratūra, pilnībā sadarbojas ar šo komisiju; kā arī to, ka Augstākā kasācijas tiesa nolēmumus pieņem ātri, lai vajadzības gadījumā saglabātu tās ietekmi.
- Veikt neatkarīgu analīzi par nesekmīgām lietām, aptverot trūkumus gan izmeklēšanā, gan kriminālvajāšanā, tostarp liecinieku aizsardzībā, ekonomiskajā un finansiālajā analizē, policijas veiktajā pierādījumu vākšanā un sadarbībā starp tiesu iestādēm un izpildvaras iestādēm.

- Balstoties uz iepriekš minēto, novērst struktūras, pārvaldības, personāla jomas, apmācības, sadarbības un profesionālās prakses nepilnības.

5. Cīņa pret korupciju

- Izmantot iepriekšējās lietās gūto pieredzi, lai uzlabotu policijas, prokuratūras un tiesu sniegumu.
- Veikt neatkarīgu ietekmes novērtējumu par Bulgārijas Valsts pretkorupcijas stratēģiju. Uzticēt vienai iestādei uzdevumu koordinēt cīņu pret korupciju, atbalstīt un koordinēt pūliņus dažādās nozarēs, ziņot par pretkorupcijas stratēģijas rezultātiem visās publiskajās struktūrās, kā arī atbalstīt jaunu, neatkarīgu uzraudzības sistēmu, kurā ir iesaistīta pilsoniskā sabiedrība.
- Grozīt likumu par interešu konfliktiem, lai varētu efektīvi piemērot atturošas sankcijas. Pārskatīt līdzekļu deklarēšanas un pārbaudes sistēmu, padarot to par efektīvu instrumentu, lai konstatētu materiālā stāvokļa nelikumīgu uzlabošanos.