



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.7.18.
COM(2012) 411 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Bulgária által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért
haladásról**

{SWD(2012) 232 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Bulgária által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról

I. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus: Bulgária támogatása az igazságszolgáltatási reform, a korrupció elleni küzdelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén

Bulgária 2007. évi uniós csatlakozásának célegyesésében általános volt az egyetértés abban, hogy az igazságszolgáltatási reform, a korrupció elleni küzdelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelem hiányosságainak orvoslása érdekében több kulcsfontosságú területen is további lépéseket kell tenni. Ennek eredményeképpen megszületett az úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, egy olyan keretrendszer, amely Bulgária támogatását szolgálja, és nyomon követi az említett területeken végbement fejlődést¹. A mechanizmus keretében hat értékelési kritériumot állapítottak meg, amelyek a következő szempontokat vizsgálják: az igazságszolgáltatás függetlensége és elszámoltathatósága, átláthatósága és hatékonysága, a magas szintű korrupciós ügyek, illetve az állami szektorban jelen lévő korrupció elleni fellépés, valamint a szervezett bűnözés elleni küzdelem. A határozat rendszeres bizottsági jelentéstételt vezetett be, és arról rendelkezett, hogy a mechanizmust mindaddig folytatni kell, amíg meg nem valósulnak az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzései, és nem teljesül kielégítő módon mind a hat értékelési kritérium².

Öt évvel az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus bevezetése után jelentésünkben azt vizsgáljuk, hogy teljesültek-e a mechanizmus célkitűzései. Ez az értékelés a jelentéshez mellékelte technikai jelentésben foglalt elemzés gyümölcse: számot vetünk az eddig elért eredményekkel, és megvizsgáljuk a hátralevő teendőket. Áttekintjük az elmúlt öt évet, az eddig hatályba léptetett jogszabályokat és eszközöket, valamint az elért eredményeket. A vizsgált időszakban volt, hogy felgyorsult, és volt, hogy lelassult a fejlődés. Időnként hatékony volt az együttműködés, máskor viszont neheztelés és ellenállás övezte az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust. A Bizottság meggyőződése, hogy összességében az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus jelentős mértékben hozzájárul a Bulgáriában zajló reformhoz. Jelentésünkben megvizsgáljuk, mennyire fenntartható és visszafordíthatatlan ez a reformfolyamat, és eléggé meggyökerezett-e a reform irányának fenntartásához szükséges felelősségvállalás.

A mai Európai Uniót jelentős kölcsönös függések jellemzik. A jogállamiság alapvető európai uniós érték, és valamennyiünk jól felfogott, közös érdeke, ugyanakkor ezek a kérdések a

¹ A Miniszterek Tanácsának 13339/06. következtetései (2006. október 17.), valamint a Bizottság 2006/XII/13 határozata (2006. december 13.) a Bulgáriában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról (C(2006) 6570 végleges).

² A határozat védelmi mechanizmus lehetőségéről is rendelkezett, ennek alkalmazására azonban egyelőre még nincs szükség.

bolgár közvélemény számára sem kevésbé fontosak³. Az Eurobarométer felmérése szerint a bolgárok 96%-a jelentős problémának tartja a hazájában jelen lévő korrupciót és szervezett bűnözést, míg 92% hasonlóképpen gondolkodik az igazságszolgáltatás hiányosságairól. A felmérésből az is kiderült, hogy a bolgárok 76%-a e kérdések megoldását többek között az EU szerepvállalásától várja⁴.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus nem ír elő szigorúbb normákat semelyik tagállamnál Bulgária számára. Célja, hogy Bulgária a többi tagállamban alkalmazott normákhoz hasonlóakat valósítson meg. Ezt a célkitűzést a bolgárok 78%-a is a magáénak vallja⁵. Fontos, hogy amikor értékeljük Bulgária csatlakozás óta elért teljesítményét, figyelembe vegyük a többi tagállam helyzetét is. A Bizottság ezért e jelentésben lehetőség szerint vonatkozási pontokat és összehasonlító mutatókat alkalmaz⁶. A bulgáriai fejlődésnek a többi tagállam helyzetéhez való viszonyítása érdekében a Bizottság olyan magas szintű szakértők segítségét is igénybe vette, akik a szóban forgó kérdésekkel foglalkozó kulcsfontosságú szakmák képviselői⁷.

2007 óta az európai uniós költségvetés mintegy 41 millió eurót különített el a strukturális alapok útján a bolgár igazságszolgáltatási reform támogatására. 2012 közepéig 25 projektről született megállapodás a képzés, a humánerőforrás-fejlesztés, a kapacitásépítés és a technikai segítségnyújtás területén, amelyek költségvetése 13,6 millió eurót vesz igénybe. Egyes tagállamok ugyanakkor kétoldalú projektek keretében is támogatják a bolgár igazságszolgáltatási reform különböző területeit, így a rendőrségi reformot, a korrupció elleni küzdelmet és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet⁸.

II. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében 2007–2012 között elért haladás vizsgálata

A Bulgária csatlakozása óta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladást illetően az általános bizottsági értékelés az, hogy az alapvető jogszabályi keret kialakításában jelentős előrelépés történt. A bolgár kormány a kritikus pillanatokban tanúbizonyságot tett az elmélyült és tartós reformok iránti erős politikai elszántságáról. Ezentúl már a stratégiai hiányosságok pótlása és a hatékony végrehajtás biztosítása lesz a feladata. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében megindult reformok véghezvitele iránt a bolgár társadalom nem egységesen eltökélt: a szerteágazó fellépések összefogásához nagyobb következetességre lenne szükség a végrehajtás területén. A folyamat fenntarthatóságát és visszafordíthatatlanságát ugyanis a legjobban ezek a következetesebb irányban folytatott reformok mutatnák.

2007 óta Bulgária több fontos jogi és alkotmányos reformot léptetett életbe. Ezek az intézkedések ugyan még nem zárultak le, de már eddig is jelentős és esetenként innovatív

³ Az Európai Tanács június 28–29-i következtetéseiben az EU a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum jegyében kötelezettséget vállalt aziránt, hogy a közigazgatások modernizációja keretében lépéseket tesz az igazságszolgáltatási késedelmek csökkentésére (az Európai Tanács következtetése, 2012. június 29., 8. oldal).

⁴ A Bizottság által 2012 májusában Bulgáriában végzett Eurobarométer-gyorsfelmérés (351. Eurobarométer-gyorsfelmérés „A Bulgáriára és Romániára vonatkozó együttműködési és ellenőrzési mechanizmus”, elérhetősége: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ 351. Eurobarométer-gyorsfelmérés.

⁶ Vonatkozási pont többek között az Európa Tanács, az OECD és az ENSZ-ügynökségek munkája.

⁷ 2012-ben a munkában francia, német, ír, lengyel, spanyol, szlovén és egyesült királyságbeli magas szintű szakértők vettek részt.

⁸ A technikai jelentés 36. oldala.

struktúrák jöttek létre, például a kezelendő problémák szerinti szakosodás ösztönzésére. Több kulcsfontosságú intézmény is megkezdte működését, így a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (SJC) és annak felügyelete is. Jelentős erőforrásokat fordítanak a szervezett bűnözés elleni küzdelmet szolgáló struktúrák kialakítására, amelynek eredményeképpen különös hatáskörű szervek alakultak ki a bírói kar és a rendőrség szintjén, továbbá fontos lépések születtek a vagyonekbejövél jogi keretének tökéletesítése és a többi tagállammal való sikeres együttműködés érdekében.

A keretrendszerben rejlő lehetőségeket azonban még nem aknázták ki maradéktalanul. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot ugyan kiterjedt hatáskörrel ruházták fel a bírói kar igazgatása és vezetése területén, ezt azonban nem használták ki sem a bírói szakma érdekének és feddhetetlenség történő alapján hatékony irányítására, sem pedig a következetes és független jogérvényesülés előmozdítására, holott ezek a szempontok nagymértékben befolyásolják a közbizalmat.

Nem egyértelmű a szakpolitika iránya, és ez gátat szab a fejlődésnek. Több intézmény is tett ugyan hasznos lépéseket, ám ezek az intézményen belüli intézkedések olyan szűk hatáskörűek, és annyira nélkülözik az összehangolt megközelítést, hogy a reform irányvonala továbbra is megkérdőjelezhető. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus elindítása óta eltelt öt évben a hatalmon lévő különböző kormányok és parlamentek más és más fontossággal kezelték ezeket a kérdéseket, és eltérő mértékű elkötelezettséget tanúsítottak az eredmények iránt. 2010-ben elfogadásra került a bírói kar reformjára irányuló cselekvési terv. Mégsem tartanak azonban mindig maradéktalanul tiszteletben olyan alapvető elveket, mint amilyen a bírói kar függetlensége. A következtetések miatt hiányzik a reformfolyamatból az a lendület, amellyel a reformok Bulgária fejlődésének elfogadott elemévé válhatnának.

Ezt a következtetést az is alátámasztja, hogy sok fontos lépés a jelek szerint elsősorban csak külső nyomásra következik be. Ebben a nyomásgyakorlási folyamatban központi szerepet játszik az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, és ezt a bolgár közvélemény is elismeri⁹. A mechanizmus a nehézségek idején is hozzájárul a reform irányának fenntartásához és azoknak a változásoknak az előmozdításához, amelyek esetében elszántan fel kell lépni a hagyományos érdekek ellen. Mivel a külső nyomásgyakorlás még mindig nem nélkülözhető, felmerül a kérdés, hogy mennyire fenntarthatók és visszafordíthatatlanok a változások.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében megállapított értékelési kritériumok teljesülésében tehát kulcsfontosságú szerepet játszik a felelősségvállalás és a végrehajtás. A reform fenntarthatósága és visszafordíthatatlansága ezen a két elemen múlik. A reformok fenntarthatóságának egyik mutatója az új Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és az új főügyész kinevezése és munkája lesz.

II. 1. Az igazságszolgáltatási reform 2007–2012 között

1. értékelési kritérium: Az igazságszolgáltatás függetlenségét és elszámoltathatóságát

⁹ Ezeket a következtetéseket a közmegítélés is alátámasztja. A Bulgáriában végzett Eurobarométer-gyorsfelmérés válaszadóinak 71%-a úgy nyilatkozott, hogy véleménye szerint az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus útján tett európai uniós fellépés kedvező hatással van az igazságszolgáltatás hiányosságainak orvoslására. Ugyanígy látja a válaszadók 67%-a a korrupció, illetve 65%-a a szervezett bűnözés esetében. A többség ugyanakkor úgy véli, hogy a helyzet az elmúlt öt évben ezeken a területeken nem változott, sőt egyesek szerint romlott. (351. Eurobarométer-gyorsfelmérés).

övező bizonytalanság eloszlata alkotmánymódosítás elfogadásával

2. értékelési kritérium: Átláthatóbb és hatékony igazságszolgáltatási folyamat kialakítása: az új igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény és az új polgári eljárási törvénykönyv elfogadása és végrehajtása. Jelentés készítése a fenti új jogszabályok, valamint a büntető- és közigazgatási eljárási törvénykönyv hatásairól, különösen a büntetőeljárás előkészítő szakaszára vonatkozóan.

3. értékelési kritérium: A bírói kar reformjának további folytatása a szakmaiság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság növelése érdekében. A reform hatásainak értékelése és az eredmények évenkénti közzététele.

Bulgária csatlakozásakor kötelezettséget vállalt a bírói kar függetlenségének, elszámoltathatóságának és feddhetetlenségének fokozására, valamint a hatékonyabb, következetesebb és átláthatóbb igazságszolgáltatási folyamat biztosítására. Ezeknek az átfogó reformcélkitűzéseknek a megvalósításához jogszabályi változásokra, a bírói struktúrák és a személyi állomány reformjára, valamint az igazságügyi eljárások és a bírói gyakorlat tökéletesítésére volt szükség. Nem maradhatott el a bírák és az igazságügyi rendszer többi szereplőinek hozzáállásában bekövetkezett változás sem. Mindehhez az állami hatalmi ágak – a parlament, a végrehajtás és a bírói kar – összefogására és a civil társadalom hathatós segítségére volt szükség.

2007 óta Bulgária több fontos alapkövet lefektetett az EU-val szembeni kötelezettségvállalásainak teljesítése terén. Közvetlenül a csatlakozás után jó néhány fontos lépést megtett: módosította az alkotmányt, létrehozta az igazságszolgáltatásról szóló új törvényt, életbe léptette az új polgári eljárási törvénykönyvet és a közigazgatási eljárási törvénykönyvet, valamint módosította a büntető eljárási törvénykönyvet. A csatlakozás utáni évben új igazságszolgáltatási intézmények is születtek. Létrejött a független Igazságszolgáltatási Felügyelet és hivatalba lépett az új Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (SJC), amelyet kiterjedt hatáskörrel ruháztak fel az igazságügy igazgatása területén¹⁰. Ez utóbbi hatáskörébe tartozik a bírói kar humánerőforrás-igazgatása, beleértve a kinevezéseket, az előléptetéseket, az értékeléseket és a munkaerő elosztását. Fegyelmi hatásköröket is kapott, amelynek értelmében feladata a bírói kar elszámoltathatóságának és feddhetetlenségének, valamint annak biztosítása, hogy a bírói gyakorlat megfeleljen a magas szakmai követelményeknek¹¹. Ezekkel a hatáskörökkel az SJC voltaképpen főszerepet kapott az igazságszolgáltatási reform végrehajtásában.

Az új jogi és intézményi keret végrehajtása eredményesnek mondható Bulgáriában. Első ízben került sor a bíróságok és ügyészségek független ellenőrzésére, a bíróságok igazgatásáról és a bírói gyakorlatról szóló ajánlások kiadására, valamint szilárdabb alapokra helyeződött a fegyelmi tevékenység. Bulgária emellett mindhárom jogterületen tökéletesítette az eljárási törvénykönyvet, és hozzákezdett a bírói gyakorlat javításához.

¹⁰ A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács szerkezete az alkotmánynak felel meg (a technikai jelentés 4. oldalának 6. lábjegyzete).

¹¹ Az SJC e három területen végzett munkáját segíti az Igazságszolgáltatási Felügyelet, a bírósági elnökök, valamint a Nemzeti Jogérvényesülési Intézet, amely az igazságügyi képzésekért felelős bolgár intézmény.

Ezek az erőfeszítések mégsem vezettek a bírói kar elszámoltathatóságának és hatékonyságának jelentős javulásához. A bírósági eljárások gyakran rendkívül hosszadalmasak¹². A fegyelmi gyakorlat következetlen, és sok jelentős ügyben vagy nem születik eredmény, vagy ha igen, az nem képvisel visszatartó erőt. A bírák értékelése, előléptetése és kinevezése nem átlátható, szempontjai nem objektívek, és nem érdemeken alapulnak. Egyelőre nincs olyan átfogó humánerőforrás-politika, amely összhangba hozná a személyzeti igényeket a munkamennyiséggel. A bírói gyakorlat tökéletesítésére hozott intézkedések gyakran felületesnek tűnnek, és egyelőre nem befolyásolják kézzelfoghatóan a jelentős ügyekben született eredményeket. A bírói függetlenség megléte továbbra is kérdéses marad.

Az említett hiányosságok némelyike a jogalkalmazás hibáira vezethető vissza, ugyanakkor jelentős strukturális, eljárási és szervezeti hiányosságok is fennállnak a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácson és az ügyészségen belül. E szempontból kulcsfontosságú lesz az SJC tagjainak őszi választása, valamint az új főügyész és a Legfelsőbb Semmítőszék új elnökének megválasztása, amelynek során Bulgária bizonyíthatja a megkezdett igazságszolgáltatási reform folytatása iránti elszántságát.

A már kialakított igazságszolgáltatási struktúrákkal előbbre lehetne vinni a reformot, vissza lehetne szerezni a bírói karba vetett közbizalmat, és ki lehetne alakítani egy hatékony és elszámoltatható irányításon alapuló rendszert. Így létrejöhetne egy olyan rendszer, amelyben egyensúlyban van a hatékonyság, az elszámoltathatóság, a feddhetetlenség és a függetlenség. Ehhez azonban nagyobb elkötelezettségre van szükség a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és az ügyészség részéről a mélyen gyökerező hagyományos érdekek legyőzése iránt.

2007 óta az egyik jelentős eredmény, hogy a civil társadalom és a bírák szakmai szövetségei is az igazságszolgáltatási reform szolgálatába álltak. A bolgár hatóságoknak hatékonyabban ki kell használniuk ezeket az erőforrásokat, élénkebb együttműködést kell folytatniuk a külföldi partnerekkel, és valamennyi kulcsfontosságú szereplőt össze kell fogniuk a reform iránti közös kötelezettségvállalás jegyében.

A bírói kar függetlensége, elszámoltathatósága és feddhetetlensége

A 2007 februárjában elfogadott alkotmánymódosítás megeremtette a bírói függetlenség kereteit Bulgáriában. Az alkotmány jelentős igazgatási önállósággal ruházta fel az igazságszolgáltatást, ugyanakkor a politikai intézményeknek is erős szerepet juttat – a parlament választja a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (SJC) választott tagjainak felét és valamennyi igazságszolgáltatási felügyelőt¹³. Mindez kiváltotta az Európa Tanács Velencei Bizottságának bírálatát¹⁴. A laikus bírákat, akik döntő mértékben befolyásolhatják a bírósági ítéleteket, a helyi politikai erők választják¹⁵. Az együttműködési és ellenőrzési

¹² Az EJEB statisztikái szerint az európai uniós tagállamok közül a legtöbb végrehajtásra váró EJEB-ítélet Bulgáriára vonatkozik. Az ítéletek nagy többsége a büntetőeljárások elhúzódása és a hatékony jogorvoslat hiánya miatt született. További problémát jelentett az nyomozások eredménytelensége és a túlzott mértékű rendőrségi fegyverhasználat. (Európa Tanács: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR (Az EJEB-ítéletek és határozatok végrehajtásának felügyelete), 2011. évi éves jelentés, elérhetősége: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

¹³ Az SJC parlamenti hányadának tagjait egyszerű többséggel, míg a felügyelőket kétharmados többséggel választják.

¹⁴ Lásd a technikai jelentés 5. oldalát és a 7. lábjegyzetet.

¹⁵ Lásd a technikai jelentés 18. oldalát.

mechanizmusról szóló jelentések mellett több ízben kiemelték az érdemeken alapuló kinevezés és értékelés kérdését is¹⁶.

Ezek az aggályok megalapozottnak tűnnek. A parlament és az SJC által fogatosított kulcsfontosságú bírói kinevezések esetében gyakorta hiányzik az átláthatóság és a tárgyilagosság, és felmerülhet a politikai befolyásgyakorlás gyanúja¹⁷. Megkérdőjeleződik továbbá a függetlenséget, hogy egyes bírakat politikai oldalról közvetlen bírálat ér: aggályos például, hogy az SJC elbocsátotta a bírói kar kötelékéből a bírói szakszervezet elnökét¹⁸. Ezekben az ügyekben az SJC semmilyen egyértelmű lépést nem tett az igazságszolgáltatás függetlenségének megvédésére. Összességében úgy tűnik, hogy nem tartják tiszteletben az állami hatalmi ágak szétválasztásának elvét, ami közvetlenül megrendítheti az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat.

Az említett 2007. évi alkotmánymódosítás és az igazságszolgáltatásról szóló törvény felülvizsgálatának ugyanebben az évben történő elfogadása lefektette az igazságszolgáltatás feddhetetlenségére és elszámoltathatóságára vonatkozó megfelelő szakpolitika alapját. A bírák mentelmi jogát szakmai feladataik ellátására korlátozták, és független igazságszolgáltatási felügyeletet hoztak létre. 2009-ben Bulgária elfogadta a bírák etikai kódexét, és az SJC-n belül központi feddhetetlenségi bizottságot alakított ki¹⁹. 2010-ben törvénymódosításba foglalták a bírói kar tagjainak kötelező feddhetetlenségi vizsgálatát a pályafutásuk és az előléptetésük során, valamint helyi struktúrákat alakítottak ki a feddhetetlenségi vizsgálatok és az értékelések céljára. Ennek eredményeként megindult a bolgár igazságszolgáltatáson belüli érdemi fegyelmi tevékenység²⁰.

A fegyelmi ügyek többségét a 2008-ban működésbe lépő felügyelet ellenőrzései során kezdeményezték. A felügyelet emellett az SJC-n belüli fegyelmi kérdésekben is aktívan véleményt nyilvánít, sőt, 2009-ben indítványozhatja a fegyelmi határozatok felülvizsgálatát is. A felügyelet részletes ajánlásokat készít a bíróságok elnökei számára. A felügyelet ellenőrzési tevékenysége kedvezően befolyásolja az igazságszolgáltatás fegyelmit és elszámoltathatóságát, hiszen korábban ilyen tevékenységre nem volt példa²¹. A felügyelet tevékenysége ugyanakkor nem irányul célzottan az elszámoltathatóság és a bírói gyakorlat rendszerszintű hiányosságainak megoldására. A felügyelet például nem hoz ajánlásokat olyan

¹⁶ Legutóbb: COM(2011) 459 végleges, 8. oldal.

¹⁷ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló 2011. július 20-i (COM(2011) 459 végleges, 4. oldal) és 2012. február 8-i (COM(2012) 57 végleges, 2. oldal) bizottsági jelentés aggályosnak találta a vezető bírák kinevezésének átláthatóságát és tárgyilagosságát (lásd a technikai jelentés 6. és 14. oldalát).

¹⁸ Miután a kormány egyik tagja a befolyásgyakorlás és az elfogultság vádját hangoztatta a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben, a Szófia Városi Bíróság bírái februárban kérték az SJC-től az igazságszolgáltatás függetlenségének védelmét és az ügyben a tényállás megállapítását. A megvádolt bíró egyúttal rágalmozási pert is indított. A bírót ezután az SJC július 12-én egy bírósági ügyben hozott ítélet késedelmes indokolása miatt elbocsátotta a bírói kar kötelékéből. Az esetre számos bíróság – köztük a Legfelsőbb Semmítőszék több bírása is – munkabeszüntetéssel és tiltakozásokkal reagált.

¹⁹ A Bizottsággal kapcsolatban álló független szakértők ugyanakkor aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy az SJC-n belül nem válnak el kellőképpen egymástól a szerepkörök (a technikai jelentés 13. oldala, 49. lábjegyzet).

²⁰ 2007 előtt, azaz a független felügyelet létrehozása előtt alig volt fegyelmi tevékenység. 2007. októbertől és 2011. decembere között az SJC összesen 179 fegyelmi ügyet tárgyalt. A szankciók száma 2008-ban 15 volt, 2009-ben 24-re és 2010-ben 34-re emelkedett, majd 2011-ben 13-ra esett vissza.

²¹ A felügyelet rendszeres és eseti ellenőrzéseket végez a helyi bíróságok és ügyészségek vezetőségénél, nyomon követi a panaszokat és konkrét kérdéseket – például egyes késedelmes ügyeket – is kivizsgál. 2011-ig a felügyelet elvégezte valamennyi bírósági kerület teljes körű értékelését.

kérdésekben, mint a véletlenszerű elosztás rendszere, illetve a bírói gyakorlat jelentős, rendszerszerű hiányosságainak korrekciója²².

A fegyelmi tevékenység már 2007 óta viszonylag enyhének mondható: több súlyos eset – például a feddhetetlenségi ügyek – kivizsgálása elmarad. A bírói karon belül két olyan szimbolikus jelentőségű, befolyással való üggyel kapcsolatos ügy is felmerült, amelyet csak a nyilvánosság jelentős nyomására vizsgáltak ki²³. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság fegyelmi ítéletei ellen többen is sikeresen fellebbeztek, ami arra utal, hogy gyenge az említett bíróság ítélkezési gyakorlata, hiányosak az SJC fegyelmi eljárásai vagy hibásak a jogszabályok: ezeket a hiányosságokat ki kell vizsgálni és korrigálni kell. Ugyanez vonatkozik a büntetőjogi következmények hiányára is, az ügyészség ugyanis nem vizsgálta ki rendszerszerűen az említett ügyekben érintett bírákat. Ehhez kapcsolódik az is, hogy a bírói kar általánosságban gyenge határfokkal vizsgálja ki a saját körein belüli korrupciós ügyeket²⁴.

Összességében a fegyelmi gyakorlat nem következetes. Bulgária emellett nem képes megfelelően beépíteni a feddhetetlenség szempontját a bírák előléptetésének és értékelésének rendszerébe az igazságszolgáltatásról szóló, 2010. évi törvény módosítása ellenére sem. A feddhetetlenség ellenőrzése merő formáságnak számít, és igen csekély visszatartó erővel bír. Az érintett információk nyilvánosságra hozatala gyakran a nem kormányzati szervezeteken (NGO-kon) múlik. Az említett időszakban ugyanakkor számos vezetői kinevezés esetében hiányzott a megfelelő átláthatóság, és egyesek szerint továbbra is jellemző a politikai befolyásgyakorlás és a nem tökéletes feddhetetlenség²⁵. A bírói kar vezetése képtelen megfelelő korrupcióellenes stratégiát meghatározni és végrehajtani²⁶, és ezzel elidegeníti a bírói kar egy részét. Elmondható, hogy ez hozzájárul az e területbe vetett csekély közbizalomhoz²⁷.

Az igazságszolgáltatási eljárás hatékonysága

A bírói kar humán erőforrás-politikája a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe tartozik. Az SJC a felelős tehát a munkaerő-felvételért, a Nemzeti Jogérvényesülési Intézet által biztosított képzésekért, a rendszeres értékelésért, az előléptetésekért és a vezető bírói pozíciókba való kinevezésekért. A 2010. évi jogszabály-módosítások óta a feladatai közé tartozik továbbá a munkamennyiség értékelése, az illetékességi körök módosítása, az erőforrások átcsoportosítása és szükség esetén a bíróságok bezárása. Következésképpen az SJC rendelkezik azzal a megfelelő hatáskörrel a humán erőforrás-gazdálkodás és az

²² Lásd a technikai jelentés 7. oldalát.

²³ A két ügy közül az egyikben a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság az összes fegyelmi szankciót eltörölte. Lásd a technikai jelentés 14–15. oldalát.

²⁴ Ezt már kiemelte több, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló jelentés is: például a COM(2011) 459 végleges (4. oldal) és a COM(2012) 57 végleges (2–3. oldal) dokumentum.

²⁵ A feddhetetlenség kérdése több magas szintű bíróság elnökének, illetve az SJC-felügyelet elnökének kinevezésekor, valamint az SJC egyes tagjai kapcsán is felmerült. (A technikai jelentés 6. és 14. oldala, valamint a COM(2011) 459 végleges dokumentum 4. oldala).

²⁶ Példa erre a bíróságok véletlenszerű ügyelosztási rendszerében tapasztalható hiányosságok kezelése, amelynél a felügyelet által végzett ellenőrzés semmilyen konkrét korrekciós lépéshez sem vezetett (lásd a technikai jelentés 7. és 19. oldalát).

²⁷ Valamennyi tagállam állampolgárai közül a bolgárok látják a legsúlyosabbnak az igazságszolgáltatáson belüli korrupciót. 2011 szeptemberében a bolgár válaszadók 76%-a úgy látta, hogy a korrupció széles körben elterjedt az igazságszolgáltatáson belül. Véleményük 2009 óta csekély mértékben javult. (A 2012 februárjában közzétett 374. speciális Eurobarométer-felmérés az EU-n belüli korrupcióérzékelésről).

igazságszolgáltatási struktúrák irányításának területén, amellyel elérhető lenne a hatékonyabb igazságszolgáltatás kialakítása.

Visszatekintve a 2007 óta eltelt időre több nehézséget is ki kell emelni az SJC említett feladatköreinek ellátása során. Az egyik az, hogy az előléptetéseket illetően az SJC nem képes megfelelően átültetni a gyakorlatba az igazságszolgáltatásról szóló felülvizsgált törvény célkitűzéseit. A jelenlegi rendszer nem biztosítja a bírák szakmai érdemek szerinti karrierfejlődését, valamint a feddhetetlenség kérdésének megfelelő figyelembevételét. Bár a törvény új értékelési kritériumokat határozott meg, ezeket nem alkalmazzák megfelelően a teljesítménykülönbségek érzékeltetésére²⁸. Az értékelési rendszer hiányosságai befolyásolják az előléptetési eljárásokat is, ezért az előléptetési határozatokat gyakran támadják a bíróság előtt²⁹.

Az előléptetések és a munkaerő-felvétel nem következetes, előrelátható rendszer szerint történt³⁰, ennek során nem mérték fel a munkaerő-szükségletet és nem készítettek stratégiát a kielégítésére. 2009 és 2011 között egyetlen előléptetési határozat sem született. Egyes bíróságokon következőképpen sok álláshely megüresedett, amelyeket kirendelés útján töltöttek be – ez ugyanis olyan eljárás, amely nem tartozik az előléptetési rendszer hatálya alá, elegendő hozzá a bíróságok elnökei közötti megállapodás³¹.

A szófiai bíróságok leterheltsége jelentős mértékben eltér az ország többi részében működő bíróságokétól³². Az egyenlőtlen munkaeloszlás több bíróságon súlyos késedelmekhez vezet, különösen ami a bírósági határozatok indokolásának kibocsátását illeti. Az indokolás késedelmes közzététele súlyosan akadályozza az igazságszolgáltatási folyamat hatékonyságát. Befolyásolja a bírói függetlenséget is: mivel a bíróságok nagy leterheltsége gyakran az indokolás késedelmes kibocsátásához vezet, sok bíró voltaképpen vétséget követ el. A szakmai szervezetek afeletti aggodalmuknak adtak hangot, hogy ezzel megnyílik az út az egyenlőtlen bánásmód előtt: előfordul, hogy az igazságszolgáltatási felügyelet egyeseket megbüntet, míg másoknál tolerálja az indokolás késését³³.

A hatékonyabb és következetesebb igazságszolgáltatási folyamatnak továbbá jelentős feltétele a hatékony rendőrségi, ügyészségi és bírósági eljárások, illetve szakmai gyakorlatok bevezetése. 2007 óta Bulgária mindhárom – büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi – eljárási törvénykönyvét tökéletesítette³⁴. Ennek köszönhetően hatékonyabbá vált a rendőrségi nyomozati gyakorlat és könnyebbé vált a bizonyítékok bírósági felhasználása. Lehetővé vált,

²⁸ Lásd a technikai jelentés 13. oldalát. Az SJC elismerte például, hogy a 2011. évi értékelés során a bírák 98%-a „kiváló” minősítést kapott.

²⁹ Májusban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság megsemmisített egy előléptetési határozatot, mivel helytelenítette, hogy az SJC döntésében figyelembe vette a pályázó egyetemi eredményeit.

³⁰ Lásd a technikai jelentés 13. oldalát, 46. lábjegyzet.

³¹ A kirendelés voltaképpen egyenértékű az előléptetéssel. Elsősorban a szófiai bíróságokon és ügyészségeken fordul elő. 2011-ben 265 kirendelt bíró és ügyész volt, miközben ugyanebben az évben 294 álláshelyet ajánlottak előléptetésre és áthelyezésre.

³² A szakemberek becslései szerint a Szófiai Városi Bíróság nyolcszor annyira leterhelt, mint a többi elsőfokú bíróság, sőt, a Szófiai Regionális Bíróság még ennél is súlyosabb helyzetben van. Az álláshelyek átcsoportosítása szerény mértéket öltött, évente átlagosan 20–30 áthelyezésre került sor (a technikai jelentés 14. oldala). Bíróságok teljes bezárásáról és az alkalmazottak átcsoportosításáról még nem született döntés.

³³ Példaként említették a 18. lábjegyzetben összefoglalt ügyet.

³⁴ 2007 júliusában új polgári eljárási törvénykönyvet fogadtak el, a közigazgatási eljárási törvénykönyvet 2007-ben és 2011-ben, míg a büntető eljárási törvénykönyvet 2010-ben módosították. Lásd a technikai jelentés 10–12. oldalát.

hogy a bíróságok a késedelmek kockázatának csökkentése érdekében tartalék védőt nevezzenek ki, és az ügyészség indítványozhassa a bírósági határozatok további vizsgálatra való visszaküldését. Bulgária emellett 2010-ben hozzákezdett az új büntető törvénykönyv kidolgozásához, mivel a jelenlegi törvénykönyv elavult és alkalmatlanná vált sok modern bűncselekmény – a korrupció, a hivatali visszaélés és a szervezett bűnözés – kezelésére³⁵. A büntető törvénykönyv kidolgozása nem halad egyenletesen, ezért el kellett halasztani az első tervezet 2013 elejére ütemezett nyilvános vitáját.

A Bizottság 2008 óta több ízben rámutatott a bírói és a nyomozati gyakorlat hiányosságaira, különösen a magas szintű korrupcióval és a súlyos szervezett bűnözéssel kapcsolatos esetekben³⁶. Bulgária ezen aggályok nyomán kezdetben elrendelte, hogy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács kövessen nyomon több közérdekű ügyet, képzési tevékenységeket indított, a felügyelet pedig ellenőrzéseket végzett annak megállapítására, hogy a bírák betartották-e az eljárási szabályokat. A büntető eljárások 2010. évi reformja alkalmával átszervezték a rendőrségi nyomozást, a rendőrök sokkal szélesebb körét bevonták a nyomozati feladatokba, továbbá képzéseket és felszereléseket biztosítottak e célra.

Ezek az intézkedések egy-egy esetben ugyan felgyorsították a bírósági eljárást, mégis kevés hatással voltak a Bizottság által nyomon követett legfontosabb magas szintű korrupciós és szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekre. A Bizottság néhány kulcsfontosságú ügy részletes vizsgálata alapján az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2011. júliusi jelentésben ajánlotta a szervezeti struktúrák és a bírói eljárások átfogó vizsgálatát, valamint azt, hogy Bulgária a nemzetközi szakértőkkel együtt hajtson végre olyan cselekvési tervet, amelyet a civil társadalommal együtt követnének nyomon³⁷. Ennek célja elsősorban az volt, hogy a különböző intézmények folyamatosságot alkossanak, és ne külön-külön hajtsák végre saját szervük stratégiáját. Bulgária válaszul több strukturális és szervezeti döntést is hozott, amelyek az ügyészségre és annak a többi kulcsfontosságú szereplővel való együttműködésére vonatkoztak. Ezek az intézkedések még nem hoztak szemmel látható javulást a rendőrség és a bírói kar a magas szintű korrupciós és szervezett bűnözéssel összefüggő ügyeket illető eredményeiben (lásd alább). A bűnüldöző hatóságok és a bírói kar nem látott hozzá a jelenlegi struktúrák és eljárások gyengeségeinek átfogó és független értékeléséhez sem. Nem látszik tehát még, milyen hatással lehetnek a Bulgária által tavaly nyár óta e téren meghozott intézkedések.

Fontos ezzel kapcsolatban hangsúlyozni az igazságszolgáltatás következetességének jelentőségét is. Egy nemrégiben a bírói kar körében tartott konzultáció során kiderült, hogy a bírák véleménye nagyban eltér a súlyos bűnügyek vádlottjainak előzetes letartóztatásban tartásának feltételeiről. Mivel ezen és más fontos területeken hiányzik az egyetértés, ez jelentős aggályokat vet fel, és arra utal, hogy a bírói hatóságok – és e téren a legfontosabb szereplő, a Legfelsőbb Semmítőszék (SCC) – nem törekszenek teljes mértékben a következetességre. Ha az SCC kezdeményező stratégiát fogadna el a jogértelmezés következetlenségeinek valamennyi jelentős területen való felderítésére és orvoslására, az jelentős előnyökkel járna, különösen ami Bulgária szervezett bűnözés és korrupció elleni

³⁵ Lásd a technikai jelentés 9. oldalát.

³⁶ Lásd a technikai jelentés 16. oldalát.

³⁷ COM(2012) 459 végleges, 8. oldal, f) és g) ajánlás.

küzdelmét illeti³⁸. Bulgária emellett nem valósította meg meg teljes körűen a bírósági ítéletek és indokolások egységes formátumban történő közzétételét.

Az igazságszolgáltatás reformja

A bírói kar elszámoltathatóságával és az igazságszolgáltatási folyamat hatékonyságával kapcsolatos hiányosságokat azokhoz a kulcsfontosságú intézményekhez kell kötni, amelyek előmozdítják az e téren történő fejlődést: így különösen a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácshoz és az ügyészséghez. Ezért a Bizottság javasolta az említett intézmények átfogó reformját, amelynek során fel kell mérni és tökéletesíteni kell szervezeti struktúrákat és a súlyos bűnügyeknél alkalmazott szakmai gyakorlatot³⁹. Az ügyészség szintjén történtek ugyan kisebb lépések⁴⁰, ám az említett ajánlások végrehajtása javarészt még várat magára.

Különös közérdeklődésre tart számot a megbízatásának végéhez közeledő SJC reformja. Az SJC iránti figyelem akkor erősödött fel, amikor 2011-ben két tagja lemondott afeletti csalódottságában, hogy az SJC nem képes kézzelfogható előrelépést elérni a bírói elszámoltathatóság és feddhetetlenség terén, valamint kifogásolható a belső szervezet átláthatósága. A két megüresedett hely betöltésére szervezett választásban nem volt hajlandó valamennyi bíróság részt venni, mert egyesek úgy ítélték meg, hogy a jelenlegi SJC már nem jogosult a bírói kar képviselésére.

A vita nyomán az igazságügyi minisztérium fontolóra vette az SJC választásainak megreformálását, amelynek során a bírói kar és a civil társadalom különböző javaslatokkal állt elő az SJC szervezetét és megválasztását illető alapvető reform előmozdítására⁴¹. Az ennek kapcsán felmerült aggályok némelyikét a Bizottsággal kapcsolatba lépett szakértők is megerősítették⁴².

Az új SJC idén őszi megválasztása fontos lehetőség lenne abból a szempontból, hogy az intézmény megerősíthetné elszámoltathatóságát és legitimitását a bírói kar és a nyilvánosság előtt. Remélhetőleg ez az alkalom kiindulópontként szolgál egy alapvetőbb reformhoz, amelynek nyomán az SJC jobban képes betölteni alkotmányos szerepét. A Bizottság ezért a bírói tagok közvetlen megválasztásának bevezetését ajánlotta a bolgár hatóságoknak, amely fontos lépés lenne a rendszer jelenlegi hiányosságainak orvoslásában. Bár a bolgár kormány elvileg jóváhagyta az SJC közvetlen választását, véleménye szerint ennek megfelelő

³⁸ Az SCC 2007 és 2011 között mindössze öt értelmező ítéletet hozott a szervezett bűnözéssel és a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket illetően.

³⁹ Ezek az ajánlások az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló, 2011. július 20-án elfogadott jelentés 8. oldalának 1. és 3. pontjában szerepelnek (COM(2011) 459).

⁴⁰ Az ügyészség például két külön szervezeti egységet hozott létre, amely a pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelemmel, illetve a fiatalkorúakkal szembeni igazságszolgáltatással foglalkozik. Bulgáriának még intézkedéseket kell hoznia az ügyészség belső függetlenségének megerősítésére a nyomozások függetlenségének, tárgyilagosságának és hatékonyságának biztosítása érdekében. Bulgáriának ezen belül orvosolnia kell azt a problémát, hogy a bolgár jogban nincsenek megfelelő garanciák azoknak a bűncselekményeknek a független kivizsgálására, amelyek gyanúsítottjai a legfőbb ügyész vagy a hozzá közel álló, más magas beosztású tisztviselők (az 1108/02 Kolevi ügyben 2009. november 5-én hozott és 2010. február 5. óta jogerős EJEB-ítéletet).

⁴¹ A legfontosabb szakmai szervezetekből és az igazságügyi reform területén tevékenykedő nem kormányzati szervezetekből álló koalíció 2012 februárjában átfogó reformjavaslatot terjesztett az igazságügyi miniszter elé az SJC-t illetően. Lásd a technikai jelentés 16. oldalát.

⁴² A szakértők kiemelték az SJC-n belül az ügyészségi és bírói tagok hivatalos elkülönülésének hiányát. Ezt a kérdést korábban már az Európa Tanács Velencei Bizottsága is hangsúlyozta véleményeiben, csakúgy, mint a kinevezésekben játszott erős politikai szerepet.

megszervezésére idén ősszel nincs lehetőség. Az igazságszolgáltatásról szóló törvény júniusban elfogadott módosítása fontos előrelépést jelent az elkövetkező választási eljárás átláthatósága felé, mind a parlamenti, mind az igazságszolgáltatási tagok esetében. Az igazságszolgáltatási tagokat ugyanakkor továbbra is a közvetett választási modell szerint választják, ezért az SJC legkorábban újabb öt év múlva térhet vissza a közvetlen választásokhoz⁴³. Az első jelentések szerint ugyan az átláthatósági követelmények egy lépést előrehaladtak, az idei közvetlen választások elnapolása azonban következtelen eljárásokat eredményezett és domináns szerepet juttatott a bíróságok elnökeinek a küldöttek megválasztása terén.

A közelgő választások mindenesetre lehetőséget kínálnak olyan SJC-tagok megválasztására, akik nagyobb elkötelezettséget tanúsítanak aziránt, hogy az SJC következő megbízatása során tevékenyebb szerepet vállaljanak. A parlament és a bírói kar is kiemelten figyelembe vehet olyan kritériumokat, mint a szakmai rátermettség, az iskolai végzettség, a feddhetetlenség és a jövőkép. Fontos lenne, hogy az átláthatóság jegyében a jelöltek megvizsgálja a civil társadalom és a parlament, a bírói kar pedig kész legyen arra, hogy elszámoljon döntéseivel.

Az SJC következő megbízatásának sikere szempontjából fontos lesz szerkezetének, eljárásainak és szervezetének tökéletesítése. Az SJC új vezetése elvégezheti az SJC jelenlegi megbízatási idejének átfogó elemzését, és ez alapján friss szemmel tekinthet saját szerepére. Az új SJC ötleteket meríthet a szakmai szövetségek és a civil társadalom által ez év elején előterjesztett javaslatokból is. Már a kezdet kezdetén próbatételt jelent majd a főügyész és a Legfelsőbb Semmítőszék elnökének soron következő megválasztása. Az új SJC-n múlik, hogy az ország e legfontosabb igazságszolgáltatási pozícióinak megválasztását új megközelítés, nyílt és átlátható eljárások, egyértelmű kritériumok és valós verseny jellemzi-e majd.

II.2. A szervezett bűnözés elleni küzdelem 2007–2012 között

6. értékelési kritérium: A szervezett bűnözés elleni küzdelem stratégiájának végrehajtása, összpontosítva a súlyos bűncselekményekre, a pénzmosásra, valamint a bűnözők vagyonának szisztematikus elkobzására. Az e területeken indított új és folyamatban lévő nyomozásokról, vádemelésekről és ítéletekről szóló jelentések készítése.

Az Unióhoz való csatlakozásakor Bulgária vállalta, hogy meggyőző eredményeket mutat fel a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Ennek részét képezte annak bizonyítása is, hogy a bűnüldöző hatóságok és a bírói kar nagy jelentőségű szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűnügyek kivizsgálására és a vonatkozó bünvádi eljárások levezetésére irányuló képessége hatékony visszatartó erőként jelenik meg. A kulcskérdések között találjuk a szisztematikus vagyonlefoglalást és –elkobzást, a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok közötti szakmai gyakorlat terén megvalósult előrelépést, valamint a rendőrség, az ügyészség és egyéb közigazgatási hatóságok közötti eredményes struktúrák és hatékony együttműködés kialakítását.

⁴³ A jelöltek nevét a választás napja előtt két hónappal teszik közzé, és a nyilvános ellenőrzés érdekében valamennyi jelölt számára nyilvános meghallgatást szerveznek. Idén ősszel kétszer annyi küldöttel közvetett választást rendeznek. Közvetlen választásra várhatóan a 2017. évi SJC-választás alkalmával kerül sor.

2010-ben intenzívebbé vált a szervezett bűnözéssel szembeni fellépés, amikor is a rendőrség aktívabb szerephez jutott, és végrehajtottak számos, régóta esedékes eljárási és intézményi reformot. Ezen erőfeszítéseknek köszönhetően megszilárdult az intézményi felépítés, eredményesebb eljárások születtek és Bulgária bizalmat kapott a többi uniós tagállam bűnüldöző hatóságaitól is⁴⁴. A rendőrségi nyomozásra fordított erőforrások mértéke jelentősen megemelkedett⁴⁵. Még nem kellőképpen meggyőzőek az eredmények azonban a tárgyalást megelőző és a tárgyalási szakaszban ahhoz, hogy hatékonyan kezelhető legyen a bűnözés ezen módja. E téren még mindig sok a megoldatlan és késedelmes ügy. A szervezett bűnözést a független megfigyelők még mindig az állam és a társadalom alapvető kihívásának tekintik⁴⁶, és ezt a nézetet a közvélemény⁴⁷ is osztja.

A szervezett bűnözés elleni küzdelem intézményi keretét 2007 óta többször is módosították⁴⁸. Általános elmozdulás történt a nagyobb mértékű specializáció, a több képzés és az elővigyázatosabb biztonsági ellenőrzések felé⁴⁹. 2010-ben az ügyészségben belül öt körzeti bírósági szinten is létrehoztak a szervezett bűnözés eseteire szakosodott közös munkacsoportot, 2012-ben pedig egy új, a szervezett bűnözésre szakosodott központi ügyészségi hivatalt állítottak fel, továbbá megkezdte munkáját egy új különös hatáskörű bíróság is⁵⁰. E megközelítés összhangban van az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló egymást követő jelentésekben foglalt ajánlásokkal⁵¹.

Ezek az új specializálódott struktúrák a rendőrség, az ügyészség és a bíróság szintjén azt mutatják, hogy e szervek elkötelezettek aziránt, hogy struktúráikat a szervezett bűnözés problémájának megoldásához igazítsák. Ezidáig azonban nem voltak képesek bebizonyítani eredményességüket a fontos ügyekben folytatott sikeres nyomozások, bírósági tárgyalások és peres eljárások terén. Nagyon kevés kivétellel a különös hatáskörű bíróság eddig csak kevésbé fontos ügyekben hozott ítéletet, mivel az alapul szolgáló jogszabályok nem teszik lehetővé a bíróság számára, hogy elsőbbséget biztosítsanak a legfontosabb ügyeknek⁵². Ez a probléma hangsúlyosan jelentkezik az ügyészség és a bíróság személyzetét érintő korlátozások miatt. A jogszabályok másik lényeges gyenge pontja az, hogy nem teszik lehetővé a bíróság számára azon korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos perek folytatását, amelyek a valóságban gyakran a szervezett bűnözéshez köthetők. A büntetőeljárás általános megszilárdításával és a rendőri nyomozás reformjával együtt ezen új struktúrák és reformok egyértelműen

⁴⁴ Az Europol szerint javult Bulgária a többi tagállam bűnüldöző intézményeivel való együttműködése, ami különböző sikeres közös műveleteket eredményezett.

⁴⁵ A rendőri nyomozók száma a 2010. évi 2000-ről 2011-ben 6000-re emelkedett és összesen 8000 főt kell elérnie. (SEC(2011) 967 végleges, 18. oldal).

⁴⁶ Az Europol egyedinek tartja a bolgár szervezett bűnözést a tekintetben, hogy az meglehetősen nagy hatást gyakorol a gazdaságra, amely a politikai folyamatok és az állami intézmények befolyásolásának platformja. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos legfontosabb tizenkét tevékenység éves bevétele 1,8 milliárd EUR-ra vagy a GDP 4,8 %-ára becsülhető. (A súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetésvértékelés 2010–2011. Centre for the Study of Democracy, Szófia, 2012. április, 5. o.). Az Europol szerint jóllehet emelkedik a Bulgáriában elindított ügyek száma, még mindig alacsony a szervezett bűnözés mértékéhez képest.

⁴⁷ A Bulgáriában 2012 májusában végzett Eurobarométer-gyorsfelmérés válaszadóinak 96 %-a tekintette a szervezett bűnözést lényeges problémának (351. Eurobarometer-gyorsfelmérés).

⁴⁸ A technikai jelentés 31. oldala.

⁴⁹ 2010-ben a rendőri nyomozás általános megerősítése is pozitív hatást gyakorolt a rendőrségi kapacitásra e területen.

⁵⁰ A technikai jelentés 32. oldala.

⁵¹ COM(2009) 402 végleges, 7. oldal; COM(2010) 400 végleges, 8. oldal; COM(2011) 459 végleges, 9. oldal.

⁵² A bolgár büntető törvénykönyvben a szervezett bűnözés meghatározása a következő: három vagy több egyén által elkövetett bűncselekmény(ek).

bizonyítják, hogy Bulgáriának érdekében áll a szervezett bűnözés elleni küzdelem radikális megváltoztatása.

A vagyoneklobzás terén elért jobb eredmények a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemmel szembeni visszatartó erő lényeges elemei. A csatlakozást követő első években kevés előrelépés történt e téren, a szervezett bűnözés jelentős ügyeiben és magas szintű korrupciós ügyekben kevés vagyoni eszközt sikerült lefoglalni és elkobozni. 2011-ben Bulgáriában jelentősen megnövekedett az elkobzott vagyoni eszközök értéke, továbbá proaktívabb és szigorúbb megközelítést eredményezett az új igazgató alá tartozó vagyoneklobzási bizottság munkája. Az igazgató 2012-ben elegendő politikai támogatás hiánya miatt lemondott, ami kétségbe vonta ezen előrelépés fenntarthatóságát, és rámutatott a hatékony vagyoneklobzás szélesebb körű akadályaira⁵³.

A hatékony vagyoneklobzás javítása érdekében a parlament májusban új, a vagyoneklobzásról szóló törvényt fogadott el⁵⁴. E törvény első alkalommal teszi lehetővé az illegálisan szerzett vagyonok polgári peres eljárás útján történő elkobzását, amelyhez nem szükséges korábban hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet, de amely számos súlyos bűncselekménnyel és bizonyos közigazgatási kötelezettségzegésekkel kapcsolatban kezdeményezett bírósági vizsgálat alapján megindítható. Az említett, a Parlamenten belül a kormány különleges erőfeszítéseit igénylő törvény elfogadásával Bulgária pozitív választ adott a nemzetközi közösség és számos bolgár szakember régóta fennálló ajánlásaira. A Bizottság a tagállamokkal együtt ösztönözte és támogatta ezt a megközelítést⁵⁵. A törvényben nem szerepel az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló jelentésekben foglalt valamennyi, ezzel kapcsolatos ajánlás⁵⁶, a szakértők pedig egyéb lehetséges hiányosságokat is kiemeltek.⁵⁷ Annak lehetővé tétele érdekében, hogy az új vagyoneklobzási törvény valóban visszatartó erőt jelentsen, a vagyoni eszközök valamennyi érintett ügyben történő szisztematikus vizsgálatára és eredményesebb intézményközi együttműködésre lesz szükség. Ennek érdekében az ügyészségnek szisztematikusan és a nyomozás során elég korán be kell vonnia a vagyoneklobzási bizottságot ahhoz, hogy megelőzze a vagyoni eszközök eltűnését. A közigazgatási ellenőrzési hatóságoknak az adott esetek beazonosítása és meghatározása céljából szorosan együtt kell működniük a vagyoneklobzási bizottsággal, mivel a bizottság nem rendelkezik hivatalból való jogokkal, hogy saját kezdeményezésére cselekedhessen. A vagyoneklobzás hatékonyságát meghatározó másik lényeges elem az ítélkezési gyakorlat következetessége lesz, különösen a bizonyítási tehernek az új törvényben előírt irányított áthelyezését illetően. Az is fontos lesz, hogy biztosítani kell a jövőbeli vagyoneklobzási bizottság függetlenségét és eredményességét, amelyet az új törvény értelmében, hozzáértő és politikailag független tagok kinevezésével átlátható és objektív eljárás során hoznak létre⁵⁸.

Jóllehet Bulgária 2010 óta meglehetősen sokat áldozott a szervezett bűnözés elleni küzdelem intézményes és jogi kereteinek kifejlesztésére, az eredmények továbbra is korlátozottak: kevés jelentős, szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyben sikerült büntető ítéletet hozni⁵⁹, emellett

⁵³ A technikai jelentés 34. oldala.

⁵⁴ Július elején erre vonatkozóan alkotmányjogi panaszt vettek nyilvántartásba.

⁵⁵ Miután a törvény először 2011 júliusában megbukott a Parlamentben, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló két egymást követő jelentésben pedig a Bizottság azt ajánlotta, hogy vissza kell térni a törvényhez, májusban több tagállami nagykövet is nyilvánosan felszólalt a törvény mellett, a Bizottság pedig javaslatot tett annak néhány szempontjával kapcsolatban.

⁵⁶ Hiányzik elsősorban a magas rangú tisztviselők és politikusok vagyonvizsgálata, valamint a vagyoneklobzási bizottság hivatalból való eljárási joga.

⁵⁷ A technikai jelentés 35. oldala.

⁵⁸ Az új bizottság tagjait a Parlament, a kormány és az elnök választja majd.

⁵⁹ Említésre érdemes kivételek Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev és Angel Hristov esetei.

számos felmentő ítélet született olyan fontos ügyekben, amelyekben a nyilvánosság a bizonyítékok miatt büntető ítéletet várt⁶⁰. Komoly aggodalomra ad okot, hogy ritkán sikerült felderíteni a bérnyilkosságokat: a Bizottság által 2006 óta figyelemmel kísért 33 bérnyilkosságból csupán négy ügyben indult bírósági eljárás, noha számos ügyben még folyik nyomozás⁶¹. Az idei évben is több bérnyilkosság történt. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a Bizottság rendszeresen kap bolgár állampolgároktól és külföldi befektetőktől panaszlevelet a bíróságok tétlenségéről, valamint a helyi szervek és a szervezett bűnözés közötti állítólagos összefonódásokkal kapcsolatos tapasztalataikról⁶². Nagyobb előrelépés tapasztalható Bulgáriának a többi tagállammal való együttműködésével kapcsolatos területeken. Számos intézkedés született az uniós dimenziójú bűncselekmények kezelése érdekében, például a kábítószer-kereskedelem terén⁶³.

Az egyéni esetek nyomon követésének általánosan gyenge eredményei nem tulajdoníthatók egy adott intézménynek. Az elemzések szerint a gyengeségek a nyomozási és bírósági eljárás valamennyi szakaszában jelen vannak a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok körében⁶⁴. E gyengeségek közül néhány szisztematikus probléma, nevezetesen a vizsgálatok számos szerv közötti szétaprózása és az együttműködésben rejlő hiányosságok, a bizonyítékok felhasználásában mutatkozó gyenge pontok és konkrét hiányosságok olyan területeken, mint a tanúvédelem, valamint a gazdasági és pénzügyi elemzés⁶⁵. Bulgáriának az együttműködés egyértelmű és hatékony eljárásaira, gyakorlataira és eredményesebb eszközeire⁶⁶ van szüksége ahhoz, hogy sikeresen fellépessen a szervezett bűnözéssel kapcsolatos fontos ügyekben. Úgy tűnik, hogy az előrelépés legtisztább módja a sikertelen ügyek uniós partnerek segítségével folytatott átfogó és független értékelése, valamint a cselekvési terv formájában végrehajtott korrekciós intézkedések.

A bűnüldözés terén tapasztalt rendszeres hibák a közelmúltban is előtérbe kerültek, miután két neves elítélt személy megszökött a börtönbüntetés végrehajtása elől. A bolgár hatóságoknak a bírósági ítélethirdetést követően nem sikerült feltartóztatniuk az ország legfontosabb bűnözői közül néhányat. Ezt a rendszer egyik legfontosabb hiányosságának kell tekinteni.

II.3. A korrupció elleni küzdelem 2007-2012 között

4. értékelési kritérium: Magas szintű, korrupció gyanúját felvető ügyekben komoly, pártatlan nyomozások indítása és ezekről szóló jelentés készítése. A közigazgatás

⁶⁰ Múlt július óta négy fontos ügyben született végül felmentés a Legfelsőbb Semmítőszéknek köszönhetően: az ún. „krokodil banda” ügyében, a „Margin testvérek” ügyében, Ilian Varsanov ügyében és Dimitar Vuchev ügyében. További felmentő ítéletekre az alábbi dokumentum 5. oldalán található hivatkozás: COM(2011) 459 végleges.

⁶¹ Közismert, hogy az elmúlt 10 évben mintegy 150 bérnyilkosság történt, amelyek közül nagyon keveset derítettek fel és szankcionáltak.

⁶² Ez különösen a Fekete-tenger régiójára vonatkozik.

⁶³ A szervezett bűnözés egyik kulcsmemberét májusban letartóztatták, és kiadatását követően egy másik EU-tagállamban kerül majd sor az eljárás lefolytatására. A Bulgária, számos más tagállam és az Europol közötti együttműködés a közelmúltban nagy mennyiségű tiltott kábítószer elkobzását eredményezte.

⁶⁴ Lásd a technikai jelentés 30. oldalát.

⁶⁵ A szervezett bűnözésre szakosodott új ügyészség által felderített esetek kapcsán lefoglalt vagy elkobzott vagyontárgyakról nem áll rendelkezésre információ. A közelmúltban kezdeményeztek eljárást Plamen Galev és Angel Hristov fontos pénzmosási ügyében.

⁶⁶ A szakértők által más tagállami gyakorlatok alapján készített javaslatok között szerepel az ügyészség és a rendőrség felső vezetése által biztosított rendszeres jelentéstétel és a pénzügyi vizsgálatok elősegítése érdekében a bankszámlák központi nyilvántartása.

belső vizsgálatairól és a magas rangú tisztviselők vagyonának közzétételéről szóló jelentés készítése.

5. értékelési kritérium: A korrupció megelőzésére és megfékezésére irányuló további intézkedések foganatosítása, különösen a határokon és a helyi önkormányzatokban.

Bulgária uniós csatlakozásakor az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében meghatározták, hogy az ország miként érhet el jobb eredményeket a korrupció elleni küzdelemben. Ennek keretében azt is bizonyítania kell, hogy a bűnüldöző hatóságok és a bírói kar képesek a magas szintű korrupcióval kapcsolatos bűnügyeket sikeresen kivizsgálni és az erre vonatkozó bűnvádi eljárást levezetni, valamint a megmagyarázhatatlan vagyonosodás eseteit kivizsgálni. A kulcsfontosságú eszközök közé tartozik a magas rangú köztisztviselőkre vonatkozó vagyonvizsgálati rendszer, a bűnüldözés, a büntetőeljárás terén, a határokon és a közszféra egyéb részein alkalmazott, korrupció elleni küzdelemre irányuló intézkedések, valamint az összeférhetlenség és a közbeszerzés területén alkalmazott konkrét intézkedések.

Bulgária 2007 óta a korrupció elleni küzdelem céljából átfogó igazgatási keretet és megelőző intézkedéseket dolgozott ki. Rendelkezésre állnak kockázatértékelési eszközök, és konkrét módszertan alkalmazására került sor olyan kulcsfontosságú területeken, mint a vagyonnyilatkozat és az összeférhetlenség. A határrendészet és a vámtisztviselők körében végrehajtott reformoknak köszönhetően csökkent a korrupció lehetősége e területeken. A reformok végrehajtása azonban még továbbra sem rendszerezett. Kedvezőtlen fordulat következett be például a 2009. évi amnesztia törvény⁶⁷ kapcsán. Ezenfelül az ország még nem követte a vagyonvizsgálatok rendszerének az illegális vagyonosodás felderítését szolgáló hatékony eszközzé tételéről szóló bizottsági ajánlást⁶⁸.

A bolgár korrupcióellenes keretről szóló elemzésükben a szakértők a Bizottsággal konzultálva kiemelték néhány olyan általános hiányosságot, amely gátolja az előrelépést ezen a területen. Bulgáriában nincsenek olyan független intézmények a korrupcióellenes küzdelem terén, amelyek megfelelő felhatalmazással rendelkeznének, és amelyeknek kötelessége lenne a javaslatok elkészítése és a fellépés ösztönzése⁶⁹. Ez korlátozza az intézmények cselekvési szabadságát, amelyek így nem tudnak kezdeményező módon fellépni és független nyomon követést végezni. Következésképp e területen számos igazgatási tevékenység reaktív, és csupán a formális megfelelésre összpontosít. A szankcionálási jogok hiánya egyes területeken és a hatékony szankciók hiánya azokon a területeken, ahol e jogok érvényben vannak, jól tükrözi, hogy mennyire nehéz e tevékenységet útnak indítani⁷⁰.

Annak érdekében, hogy a következő időszakban radikális változtatást lehessen megvalósítani a korrupcióellenes küzdelemben, Bulgáriának mérlegelnie kell egy független szerv létrehozását a nyomon követés koordinálására és támogatására e területen. Ennek kapcsán továbbá helyénvaló lenne elkészíteni Bulgáriának a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti stratégiájának független hatásvizsgálatát, valamint ennek alapján új stratégiát kidolgozni egyértelműbb mutatókkal és értékelési kritériumokkal.

⁶⁷ A 2009. évi amnesztia törvény eredményeként 458 esetben szüntették meg az eljárást, ideértve a hivatali és a közpénzekkel való visszaélés eseteit is.

⁶⁸ COM(2011) 459 végleges, 10. oldal.

⁶⁹ A Nemzeti Számvevőszék letszámítva e terület valamennyi hatósága a végrehajtó hatalom irányítása alatt áll.

⁷⁰ A Nemzeti Számvevőszék és az összeférhetlenséggel foglalkozó bizottság nem szankcionálhat, ha visszaautasítják az együttműködést. A felügyeleteknek ugyan jogukban áll a korrupció megelőzésére irányuló szabályok be nem tartását szankcionálni, de a valóságban nem gyakorolják ezt a jogot.

Óriási aggodalom övezi a bulgáriai korrupciót: a bolgárok 96%-a lényeges problémának tekinti a korrupciót, és 68%-uk véli úgy, hogy a helyzet a 2007. évihez képest e téren változatlan vagy rosszabb⁷¹. A közfelfogás csak akkor fog változni, ha a korrupció elleni küzdelemben láthatóak lesznek a határozott fellépésre utaló jelek.

Magas szintű korrupció

2007 óta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus középpontjában a bírói kar és a büntetőbizottság által a korrupció eseteire és főleg a magas rangú kormánytisztviselőket és politikusokat is érintő magas szintű korrupció eseteire adott válasz volt. Bulgária továbbfejlődött a specializálódás ezen a területen. A Bizottság ajánlásait⁷² követően 2009-ben Bulgária közös munkacsoportot hozott létre az uniós forrásokkal való visszaéléssel kapcsolatos vizsgálatok és eljárások folytatására, valamint megszilárdította jogi keretét⁷³. Néhány egyéb magas szintű korrupciós ügygel az ugyanakkor létrehozott, szervezett bűnözésre összpontosító közös munkacsoportok foglalkoztak. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló jelentésekben szereplő további ajánlások alapján⁷⁴ Bulgária 2012-ben egy külön közös, a magas szintű korrupcióra összpontosító munkacsoportot állított fel, és átszervezte az uniós forrásokkal való visszaéléssel foglalkozó közös munkacsoportot, kibővítve hatáskörét a közpénzekkel való visszaélés számos egyéb területére.

E specializált struktúrák eredményei vegyesek. Jóllehet az uniós forrásokkal való visszaélésekkel foglalkozó közös munkacsoport létrehozása kezdetben megnövelte a bírósági ügyek számát, számuk 2011-ben újra visszaesett⁷⁵ és többségük nem volt jelentős. Ezen túlmenően a bizottsági elemzés szerint rendkívül magas a megmagyarázhatatlan elbocsátások és sikertelen ügyek száma⁷⁶.

A bírói kar egyéb korrupciós ügyekben elért eredményei hasonló képet mutatnak: noha az ügyek száma 2009-ben és 2010-ben növekedett, 2011-ben jelentős visszaesés volt tapasztalható⁷⁷. Ezenfelül nagyon alacsony a bírósági szakaszig eljutó magas szintű ügyek száma, és azok tárgyalási szakasza közül sok rendkívül lassan halad, nem beszélve a felmentő ítéletek aránytalanul magas számáról⁷⁸. A bírák állítólagos korrupciós és hivatali visszaélései ügyeiben folytatott nyomozásokra különösen gyengén reagált a bírói kar⁷⁹.

⁷¹ 2012. júliusi 351. Eurobarométer-gyorsfelmérés.

⁷² 2009-ben a Bizottság azt ajánlotta Bulgáriának, hogy a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekkel és a szervezett bűnözés eseteivel kapcsolatos büntetőeljárások és ítéletek meghozatala céljából állítson fel szakosodott szervezeteket (COM(2009) 402 végleges, 7. oldal).

⁷³ A büntető törvénykönyv 2008 májusában fogadtatott módosításainak köszönhetően lehetővé vált az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által nyújtott bizonyítékok bíróság általi elfogadása.

⁷⁴ COM(2011) 459 végleges, 8–9. oldal.

⁷⁵ Az uniós forrásokkal való visszaélés eseteiben hozott büntető ítéletek száma 2007-ben még 0 volt, majd 2010-ben 243-ra emelkedett, 2011-ben pedig visszaesett 159-re. A 2011-ben az uniós forrásokkal való visszaéléssel kapcsolatban nyilvántartásba vett valamennyi vádemelés esetében megszüntették a büntetőeljárást, és közigazgatási kötelezettségszegés miatt indítottak eljárást. (COM(2012) 57 végleges, 6. oldal).

⁷⁶ 2011. júliusi és 2012. februári jelentéseiben a Bizottság rámutat azon eljárások nagy számára, amelyeket megszüntettek annak ellenére, hogy a kapcsolódó szempontok miatt más tagállamokban sor került a vádemelésre (COM(2011) 459 végleges, 6. oldal; COM(2012) 57 végleges, 6. oldal).

⁷⁷ A korrupciós bűncselekmények kapcsán folytatandó, újonnan kezdeményezett, a tárgyalást megelőző nyomozások száma: 2007-ben 512, 2008-ban 490, 2010-ben 684 és 2011-ben 522.

⁷⁸ A Bizottság legutóbbi, 2011. júliusi elemzése óta öt magas szintű ügyben sikerült ítéletet hozni, amelyek közül kettő jogerős. Szabadságvesztéssel járó jogerős ítéletet két ügyben hirdettek egy korábbi parlamenti képviselő és egy állami tulajdonú vállalat korábbi igazgatója ügyében, az egyik ítélet

Ezzel kapcsolatban különösen az aggasztó, hogy a fellebbviteli bíróságok szintjén folyamatos késések és halasztások jellemzők két, az uniós forrásokkal való visszaéléssel kapcsolatos jelentős ügyben, amely kapcsán az elsőfokú bíróság 2010 márciusában, illetve októberében hosszú börtönbüntetésre ítélte az elkövetőket. Nem sikerült kielégítő magyarázatot találni arra, hogy a bírói kar miért nem használta ki jobban ezen jelentős ügyek felgyorsítására a rendelkezésre álló eljárási lehetőségeket⁸⁰. A magas szintű korrupció üldözésével kapcsolatos, tárgyalást megelőző és a tárgyalási szakaszban született kiábrándító eredmények főként azoknak a más területeken található, rendszeres gyenge pontoknak tulajdoníthatók, amelyek hatással vannak a bírói kar hatékonyságára: ilyen a jogi keret, a bírósági joggyakorlat, valamint az ügyészségek és a közigazgatási ellenőrzési hatóságok által alkalmazott gyakorlat. 2011-ben a Bizottság kifejtette ezeket a gyengeségeket⁸¹, amelyek széles körű visszhangot váltottak ki az ügyészi szervezetek által 2012-ben készített elemzésben is. Az ügyészség által végrehajtott javító intézkedések⁸² azt mutatják, hogy a bírói karon belül egyre nagyobb az egyetértés abban, hogy a magas szintű korrupció elleni küzdelemben Bulgária által elért eredmények javítása érdekében jelentős változtatásra lesz szükség a szakmai gyakorlatban és a felépítésben.

Ezen intézkedéseket be kell építeni egy általános bolgár jogi és intézményes keretrendszerbe, hogy javítani lehessen a korrupciós ügyek bíróság elé vitelének módját a 2011-ben az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében megfogalmazott ajánlások alapján⁸³. Ez számos területen igényel koordinált fellépést. Először is Bulgáriának mérlegelnie kell a jogi módosítások megtételét, hogy elősegítse a bírói kar által elkövetett korrupciós ügyek kivizsgálását⁸⁴. Másodsorban a közigazgatási ellenőrzési hatóságoknak proaktív hozzáállást kell kialakítaniuk az egyes esetek és a bírói karral való együttműködés hatékony eszközeinek beazonosítása érdekében. Harmadrészt a rendőrségi nyomozóknak és ügyészeknek képesnek kell lenniük komplex gazdasági és pénzügyi adatok elemzésére. Végül az ügyészségnek is képesnek kell lennie arra, hogy megfelelően tervezzen és komplex nyomozásokat is elvezessen a sikeres lezárás szakaszáig, továbbá a bírósági rendszernek javítania kell a bírók azon képességét, hogy értékeljék a gazdasági és pénzügyi bizonyítékokat, összehangolják a joggyakorlatot és az ítélet megsemmisítésével ösztönözzék a visszatartó erejű szankciókat. Ebben az összefüggésben lényeges lesz szoros operatív együttműködést kialakítani a korrupció elleni küzdelemre specializálódott közös munkacsoport és a szervezett bűnözés eseteire szakosodott ügyészség között.

A magas szintű korrupció kezelésére kifejlesztett különböző jogi és eljárásbeli eszközök ellenére ezen ügyek bíróságra történő továbbvitelének nehézségei felvetik a bírói kar képességének és elszántságának kérdését. A magas szintű korrupciós ügyek általában befolyásos közszereplőket érintenek; így egyben tesztelik is a bolgár igazságszolgáltatási rendszer kapacitását és függetlenségét. Mivel a korrupció és a szervezett bűnözés gyakran

végrehajtását felfüggesztették. Ugyanabban az időszakban tíz ügyben is felmentették a vádlottakat, köztük három korábbi minisztert, egy korábbi miniszterhelyettest és egyéb magas rangú tisztviselőket, állami tulajdonú vállalatok vezetőit és üzletembereket.

⁷⁹ Lásd fent a 7. oldalt.

⁸⁰ Mindkét esetben a különféle késedelmek azt jelentik, hogy 2010-ben az elsőfokú bíróság által hozott ítéletek kapcsán másodfokon alig volt előrelépés. (A technikai jelentés 20. oldala, 80. lábjegyzete).

⁸¹ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló, 2011. július 20-i technikai jelentés (SEC(2011) 967 végleges), 12. oldal.

⁸² Lásd a technikai jelentés 16–17. oldalát.

⁸³ E célból a Bizottság azt ajánlotta, hogy Bulgária vállalja fel a bírói gyakorlat, az eljárások, a felépítés átfogó ellenőrzését, és nemzetközi szakértőkkel együtt hozzon létre részletes cselekvési tervet. (COM(2011) 459 végleges, a 3. és 6. pont szerinti ajánlások, 8–9. oldal).

⁸⁴ Lásd a technikai jelentés 9. oldalát.

összefügg, a részletes pénzügyi vizsgálatok minden, e területen folytatott nyomozás lényeges részét képezik, és különösen fontosak a szervezett bűnözés és a politika közötti kapcsolat felfedezésében. E szempontok nem kaptak kellő figyelmet Bulgáriában. Lényeges lesz továbbá a vagyoneklobzási bizottsággal és egyéb igazgatási ellenőrzési hatóságokkal való szoros munkakapcsolat annak érdekében, hogy visszatartó erejű eredmények szülessenek a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekkel kapcsolatos hatékony eljárások során.

Korrupció a közigazgatásban

A bűnüldöző hatóságok korrupció elleni küzdelem terén tett erőfeszítéseit ki kell egészíteni a szabálysértés eseteinek megállapítása, a szankciók kiszabása és a preventív intézkedések kidolgozása érdekében végzett hatékony igazgatási fellépésekkel. 2007 óta Bulgária átfogó közigazgatási keretet dolgozott ki e területen. Létrehozott egy, a Miniszterek Tanácsa alá tartozó magas szintű koordinációs szervet a korrupció elleni küzdelem céljából, amelynek feladata, hogy felügyelje Bulgária e téren kidolgozott stratégiájának és cselekvési terveinek végrehajtását. 2010-ben két új közigazgatási szervet hoztak létre, amelyek közül az egyik az összeférhetetlenség megelőzésével foglalkozó bizottság, a másik pedig egy, a korrupció elleni küzdelmet ösztönző horizontális szerv. Ezen túlmenően az igazgatási felügyelet a kormány minden egyes tevékenységében feladatul kapták, hogy dolgozzanak ki prevenciós tevékenységeket és a kockázatelemzési eszközöket és kísérik figyelemmel azokat, valamint szükség esetén alkalmazzanak fegyelmi szankciókat. Ezt a keretet a Nemzeti Számvevőszék egészíti ki, amely a köztisztviselők vagyonzvizsgálatáért felel.

Ezen átfogó igazgatási keret segítségével Bulgária 2007 óta képes volt számos eredményt felmutatni a korrupció megelőzése és szankcionálása terén. Az ország a kormányzás legtöbb területén kidolgozta és végrehajtotta a kockázatelemzési eszközöket és az etikai kódexet, létrehozta az összeférhetetlenségre, összeegyeztethetlenségre és a köztisztviselők vagyonzára vonatkozó rendszeres nyilatkozattétel rendszerét. Néhány intézmény, például a vám-, az adóhatóság és a határrendészet strukturális reformot hajtott végre, különös figyelemmel a feddhetetlenségre és a korrupció megelőzésére.

Bulgáriát azonban sok, igen jelentős hiányosság jellemzi, amelyet a korrupció visszaszorítását célzó radikális változás és a bolgár állampolgárok állami intézményeibe vetett bizalmának növelése érdekében meg kell szüntetnie. A Nemzeti Számvevőszék által összegyűjtött és közzétett vagyonznyilatkozatokra épülő vagyonzvizsgálati rendszer hatékonyan járul hozzá az átláthatósághoz, de a nyilatkozatok ellenőrzése nem sikeres, és a rendszer nem teszi lehetővé az illegális vagyonzosodás felderítését. A nyilatkozatokban talált következetlenségek más hatóságok által végzett konkrét nyomon követésének kevés esetéről készült jelentés⁸⁵. Bulgária nem követte a vagyonzvizsgálatnak a vagyoneklobzásról szóló új törvénybe való beépítésére vonatkozó bizottsági ajánlást⁸⁶. A tény, hogy ezen ügyek közül keveset vizsgálnak meg, arra utal, hogy hiányosság áll fenn, a közigazgatási gépezet valamely részének pedig egyértelműen fel kell vállalnia az illegális vagyonzosodás proaktív üldözését.

⁸⁵ A nyilatkozatokat automatikusan összeveti egy informatikai program olyan egyéb rendelkezésre álló adatokkal, mint az adóbevallások, de nincs kockázatelemzés, nem férnek hozzá a banki adatokhoz, nem hasonlítják össze az adatokat a korábbi évek bevallásaival, és ezért nincs lehetőség a megmagyarázhatatlan vagyonzosodás nyomon követésére.

⁸⁶ A Bizottság azt javasolta Bulgáriának, hogy „fogadjon el jogszabályokat a büntetőjogi felelősséget megállapító ítélettől független vagyoneklobzásról, valamint a magas rangú tisztviselők, bírák és politikusok vagyonzának hivatalból való ellenőrzéséről, és igazolja, hogy megfelelő gyakorlatot alakított ki ezen a területen” (COM(2011) 459 végleges, 9. oldal).

Bulgária 2009-ben törvényt fogadott el az összeférhetetlenségről, továbbá igazgatási hatóságot hozott létre az összeférhetetlenség megállapítására és szankcionálására⁸⁷. Az összeférhetetlenség megállapítása és a szankciók javaslata céljából kijelölt bizottság létrehozásának köszönhetően rendkívül megnövekedett az összeférhetetlenségre utaló bejelentések száma és született néhány határozat is, azonban eddig csak egy ügyet zártak le⁸⁸. A bizottság első 15 hónapos működésének értékeléséből kitűnik, hogy az új hatóság szembeszállt a kihívással és gyorsan nekilátott a munkának, de nem sikerült lényeges ügyekben meggyőző határozattal előállnia⁸⁹. Megkérdőjelezhető az összeférhetetlenségről szóló törvény eredményessége is. A bizottság határozatai ellen a bíróság előtt első- és másodfokon is lehet fellebbezni, továbbá bármely, azt követő igazgatási szankció ellen is lehet fellebbezést benyújtani két fokon. Ezen bonyolult kétszintű eljárás miatt a bizottság eddig összesen csak öt büntetőjogi határozatot hozott⁹⁰. A bizottságnak bizonyítania kell, hogy érzékeny ügyekben is képes megbízható ítéletet hozni. Bulgária még nem követte az összeférhetetlenségről szóló szabályoknak az egyedi szolgáltatási szerződésekre történő alkalmazására vonatkozó bizottsági ajánlásokat⁹¹.

Bulgária végrehajtotta a korrupciós kockázatértékelés módszertanát a végrehajtó hatalom valamennyi területén a Miniszterek Tanácsának keretei közt működő általános felügyelet irányítása alatt. Ez a módszertan a korrupció-megelőzés hasznos eszközének tekinthető. Alkalmazása azonban nem kötelező erejű, és korlátozott az általános felügyelet hatásköre is a tekintetben, hogy végrehajtását nyomon kövesse. Ezenfelül a korrupciós kockázatértékelés csak a végrehajtó ágazat⁹² számára kötelező. Fegyelmi szankciókat eddig nem alkalmaztak azokban az ügyekben, amelyekben nem tartották be a követelményeket. A korrupciós kockázatértékelés a bolgár intézményi kereten belüli új struktúrájának („Borkor”) még működésbe kell lépnie. A hozzáadott érték érdekében a korrupció elleni küzdelem koordinálása terén erős központi intézménnyé kellene válnia, amely hatáskörrel rendelkezik egyéb intézmények terveinek értékelésére, az összeférhetetlenségről szóló nyilatkozatok kockázatértékelésének elkészítésére, illetve független nyomon követési folyamat titkársági feladatainak ellátására.

Közbeszerzés

A közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásában jelentkező hiányosságok a korrupció egyik fontos forrását jelentik. Hatással vannak az uniós források hatékony felhasználására, és általános értelemben a közjavak nyújtásának alacsonyabb minőségét és a

⁸⁷ Bulgária 2009-ben törvényt fogadott el, és aztán 2011-ben létrehozta az összeférhetetlenség megelőzésével és megállapításával foglalkozó bizottságot, 2008 nyarán az uniós források felfüggesztését követően, amelyet elsősorban számos összeférhetetlenségi eset és az uniós források védelmének e területen jellemző hiánya motivált. (A technikai jelentés 27. oldala; lásd még: COM(2008) 496 végleges „Az uniós pénzeszközök Bulgáriában történő kezeléséről”).

⁸⁸ Lásd a technikai jelentés 27. oldalát.

⁸⁹ A közelmúltban nyilvánosan megkérdőjelezett ügyek szereplői között szerepelt a vagyonekbezási bizottság korábbi elnöke és a Fogyasztóvédelmi Bizottság korábbi elnöke és egy tagja.

⁹⁰ A szakértők által kiemelt egyéb gyenge pontok között találjuk a névtelen bejelentések nyomon követésének elmulasztását és az igazgatási szankciók alkalmazásának elmulasztását olyan esetekben, amikor nem helytálló nyilatkozatok kerülnek benyújtásra (lásd a technikai jelentés 27. oldalát).

⁹¹ (COM(2011) 459 végleges, v. ajánlás, 10. oldal). Az egyedi szolgáltatási szerződések jelenleg a kötelezettségekről és szerződésekről szóló törvényre épülnek és ezért nem vonatkoznak rájuk a munkaiügyi jogszabályok, valamint azok összeférhetetlenségről és összeegyeztethetlenségről szóló rendelkezései.

⁹² A korrupciós kockázatértékelés nem kötelező a Parlament, a bírói kar, a helyi önkormányzat, a közigazgatási szervek, a közintézmények, a közművek és az alapok tekintetében.

közpénzek pazarló felhasználását eredményezik. A különféle bizottsági szolgálatok által végzett ellenőrzések és értékelések jelentős kockázati tényezőkre és hiányosságokra mutattak rá e területen.

2007 óta Bulgária erőfeszítéseket tett a közbeszerzésre vonatkozó jogi keretének és közigazgatási rendelkezéseinek javítása érdekében. Bulgária a Bizottság ajánlásainak⁹³ való megfelelés érdekében 2011-ben megreformálta a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályait azok egyszerűsítése és bizonyos igazgatási ellenőrzés megerősítése végett. A Közfiznanszírozást Felügyelő Hivatal és a Számvevőszék hatásköröket kapott hivatalból történő ellenőrzések folytatására, és kibővítették a Közbeszerzési Hivatal azon kötelezettségét, hogy még a közzététel előtt ellenőrizze az ajánlattételi felhívásokat. Az ország erőfeszítéseket tett a bírói kar szakértelmének javítására, ideértve a szakosodást.

Ezek az erőfeszítések azonban még nem hozták meg a várt eredményeket. A bolgár közbeszerzési rendszerrel kapcsolatban a Bizottság által kézhez vett panaszok száma továbbra is növekszik⁹⁴, és az uniós közbeszerzési szabályok súlyos megsértésének egyértelmű esetei tárták fel. Jóllehet ebben az évben bővült a személyzet létszáma⁹⁵, az ajánlatkérő hatóságok támogatását szolgáló források még mindig nem elegendőek. Lényeges lesz Bulgária számára, hogy eredményesen hajtsa végre az új ellenőrzési eljárásokat. A Közbeszerzési Hivatalnak a hivatalból történő ellenőrzés végrehajtására irányuló jog biztosítása azt a fontos üzenetet közvetítené, hogy valamennyi ellenőrzési szervtől proaktívabb kockázatalapú megközelítés kívánatos.

III. A következő lépések

A Bizottság értékelése szerint Bulgária az uniós csatlakozás óta eltelt öt évben eredményeket ért el. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus pozitívan járult hozzá ehhez az előrelépéshez. A Bizottság úgy véli, hogy Bulgária jó úton halad ahhoz, hogy elérje az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseit, feltéve, ha felgyorsítja reformfolyamatát. A reformok elmélyítéséhez szükség lesz a reformok iránti erősebb felelősségvállalásra, elsősorban a bírói kar vezetése részéről. Továbbá szükség lesz a hatóságok általi egyértelmű közös irányba állására és átfogó megközelítésre a változás végrehajtása és a különböző intézmények munkájának a múltbelinél hatékonyabb összevonása tekintetében. Ezzel együtt nagyobb erőfeszítés szükséges annak bebizonyítására, hogy a feddhetetlenség megbecsülést élvez, valamint hogy a korrupció és a szervezett bűnözés büntetése hatékony. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusnak folytatódnia kell annak érdekében, hogy támogatást nyújtson ezen erőfeszítésekhez, és fenntartsa a fenntartható és visszafordíthatatlan reformfolyamat irányába tartó változás lendületét – kellően erős folyamat kell ahhoz, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusba való külső beavatkozásra többé ne legyen szükség.

Az elmúlt öt év megmutatta, hogy egyértelmű politikai iránymutatás mellett Bulgária képes jelentős lépések megtételére. Sikert a megfelelő eszközök közül sokat életbe léptetnie. A következő szakaszban ezen eszközöket alkalmazni kell a reformfolyamat ösztönzésére és végrehajtására. Ez elősegíti majd az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus

⁹³ COM(2011) 459 végleges, 10. oldal.

⁹⁴ A Bizottsághoz 2008 és 2009 folyamán négy, 2010 és 2011 folyamán pedig 26 közbeszerzéssel kapcsolatos panasz érkezett.

⁹⁵ A Közbeszerzési Hivatal 10 további álláshelyet kapott ebben az évben, elsősorban további előzetes ellenőrzési funkciók betöltésére.

követelményeinek teljesülését, valamint bizonyítja a bolgár nép iránti elkötelezettséget. Valamennyi tagállamnak vannak kötelezettségei és lehetőségei egyaránt a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén. A Bizottság várakozással tekint az elé, hogy Bulgária befejezze az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus adott folyamatát, valamint e kérdésekkel ugyanolyan feltételek mellett foglalkozzon, mint a többi tagállam.

Elismerve, hogy Bulgáriának még végre kell hajtania azt, amit elhatározott, elkerülve a visszalépéseket és jelentős eredményeket felmutatva, a Bizottság úgy határozott, hogy következő értékelését 2013 végén készíti el. Ez elegendő időt biztosít ahhoz, hogy értékelni lehessen a kézzel fogható eredményeket. A Bizottság ezentúl nem fog kiadni féldícs értékelési jelentéseket. A Bizottság azonban szorosan figyelemmel fogja kísérni az ebben az időszakban elért előrehaladást rendszeres kiküldetések, valamint a bolgár hatóságokkal és egyéb tagállamokkal folytatott gyakori párbeszéd révén.

IV. Ajánlások

Az eredmények fenntartása érdekében a Bizottság felkéri Bulgáriát, hogy tegyen lépéseket az alábbi területeken, azon ajánlások alapján, amelyek Bulgáriát támogatni hivatottak abban, hogy erőfeszítéseit összpontosítsa az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében a következő, 2013 végén a Bizottság által készítendő előrehaladási értékelésre való felkészülésre.

1. Az igazságszolgáltatás reformja
 - Újítsa meg a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot, és bízza meg az alapvető reform végrehajtásával.
 - Alakítsa ki és hajtsa végre a bírói karra vonatkozó középtávú humánerőforrás-stratégiát, a szükségletek és munkaterhelés elemzése alapján, a bíróságok, a munkaerő-felvétel és a képzés szerkezetét érintő változtatásokkal.
 - Bízza meg az új legfőbb ügyészt az ügyészség struktúrájának, eljárásainak és felépítésének megreformálásával, független funkcionális ellenőrzés alapján és külső szakértőkkel együttműködésben.
 - Tűzzön ki céldátumot az új büntető törvénykönyvvvel kapcsolatos munka befejezésére és a törvénykönyv végrehajtására.
 - Biztosítsa az összes jelentős nem kormányzati szervezet és szakmai szervezet nyílt bevonását a reformstratégiák meghatározásába és ellenőrzésébe.
2. A bírói kar függetlensége, elszámoltathatósága és feddhetetlensége
 - Összpontosítsa a felügyelet munkáját a bírói kar feddhetetlenségére és az igazságszolgáltatás hatékonyságára. Alakítson ki az ügyeket véletlenszerűen elosztó, nemzeti szintű, egységes és hatékony rendszert.
 - Biztosítsa, hogy a legfőbb ügyész megválasztása a feddhetetlenség és a hatékonyság kritériumára alapuló átlátható versenyeljárás szerint történjen.
 - Kapjon kulcsfontosságú szerepet a bírói kar számára az átláthatóság, az objektivitás és a feddhetetlenség a teljesítményértékelések és az előmeneteli rendszer, a kinevezések és a fegyelmi határozatok terén.

3. Az igazságszolgáltatási folyamat hatékonysága
- Dolgozzon ki stratégiát az egyes ügyek indokolásának közzétételében tapasztalt lemaradások számának csökkentésére és elemezze, hogy milyen módon orvosolható e probléma.
 - Szüntesse meg a bírósági határozatok hatékony végrehajtásában fennálló kiskapukat, például a börtönbüntetés elkerülése miatti szökést vagy a bíróságon meghatározott pénzügyi szankciók alkalmazásának elmulasztását.
 - Fogadjon el a jogi következetesség javítására irányuló stratégiát, ideértve a Legfelsőbb Semmítőszék által alkalmazott proaktív stratégiát azon kérdések beazonosítása és szabályozása terén, amelyek kapcsán nem született egyetértés.
4. A szervezett bűnözés elleni küzdelem
- Biztosítsa, hogy az új vagyonekbezási bizottság kinevezése a feddhetetlenség jegyében történjék, hogy egyéb hatóságok, nevezetesen az ügyészség teljes mértékben együttműködjön a bizottság munkájával; és hogy a Legfelsőbb Semmítőszék tekintélyének megőrzése érdekében – szükség esetén – gyorsan hozzon ítéletet;
 - Végezzen független elemzést a sikertelen esetekről, kitérve mind a nyomozás, mind pedig a büntetőeljárás során tapasztalt gyenge pontokra, ideértve a tanúvédelmet, a gazdasági és pénzügyi elemzést, a rendőrség általi bizonyítékgyűjtést, valamint a bírói kar és a végrehajtó hatalom közötti együttműködést is.
 - Ezen az alapon orvosolja a struktúra, az igazgatás, a személyi állomány, a képzés, az együttműködés és a szakmai gyakorlat terén jelentkező hiányosságokat.
5. Korrupció elleni küzdelem
- Használja fel a múltbeli esetek tanulságait a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok teljesítményének javítása érdekében.
 - Készítsen független hatásvizsgálatot Bulgária nemzeti korrupcióellenes stratégiájára vonatkozóan. Bízson meg egyetlen intézményt a korrupció elleni küzdelem koordinálásának, a különböző ágazatokban tett erőfeszítések támogatásának és koordinálásának, a korrupcióellenes stratégia valamennyi közszervben elért eredményeiről szóló jelentés készítésének, valamint a civil társadalmat bevonó új, független ellenőrzési rendszer támogatásának feladatával.
 - Módosítsa az összeférhetetlenségről szóló törvényt a visszatartó erejű szankciók lehetőleg hatékonyan történő alkalmazása érdekében. Vizsgálja felül a vagyonyilatkozatok és a vagyonzvizsgálatok rendszerét, és állítsa az illegális vagyonosodás hatékony felderítésének szolgálatába.