



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.7.2012
COM(2012) 411 final

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

{SWD(2012) 232 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

I. Mecanismul de cooperare și verificare: sprijinirea Bulgariei în procesul de reformare a sistemului judiciar și de luptă împotriva corupției și a criminalității organizate

În perioada premergătoare aderării Bulgariei la UE în 2007, s-a convenit că erau necesare eforturi suplimentare în domenii-cheie pentru a remedia deficiențele din cadrul reformei sistemului judiciar, al luptei împotriva corupției și al combaterii criminalității organizate. Acest lucru a condus la instituirea unui cadru în vederea sprijinirii Bulgariei și a monitorizării progreselor înregistrate de aceasta în domeniile menționate, denumit Mecanismul de cooperare și verificare (MCV)¹. Au fost stabilite șase obiective de referință, referitoare la aspectele privind independența și răspunderea sistemului judiciar, precum și transparența și eficiența acestuia; instrumentarea cazurilor de corupție la nivel înalt și a corupției în ansamblul sectorului public; precum și lupta împotriva criminalității organizate. Decizia a stabilit prezentarea unor rapoarte periodice de către Comisie și faptul că mecanismul va continua să funcționeze până la atingerea tuturor obiectivelor MCV și îndeplinirea satisfăcătoare a tuturor celor șase obiective de referință².

La cinci ani de la decizia menționată, prezentul raport analizează gradul de îndeplinire a obiectivelor MCV. Această evaluare este rezultatul analizei prevăzute în raportul tehnic care însoțește prezentul raport, luând în considerare ceea ce s-a realizat până în prezent și ceea ce trebuie îndeplinit în continuare. Sunt analizate acțiunile desfășurate în ultimii cinci ani, legislația și instrumentele adoptate, precum și rezultatele obținute ulterior. Pe parcursul acestei perioade, au existat momente când progresele s-au accelerat, la fel ca și momente când s-au înregistrat regrese. Cooperarea a fost intensă în unele etape, însă, în alte momente, au existat nemulțumiri și împotriviri față de MCV. În ansamblu, Comisia este convinsă de faptul că MCV a avut o contribuție semnificativă la reforma sistemului judiciar în Bulgaria. Prezentul raport analizează, în special, caracterul durabil și ireversibil al procesului de reformă, inclusiv dacă aceste aspecte au fost suficient asumate pentru a menține cursul reformelor.

Uniunea Europeană de astăzi este caracterizată de un grad ridicat de interdependență. Statul de drept este una dintre valorile fundamentale ale UE care atrage un puternic interes comun, reflectat, de asemenea, în cadrul opiniei publice din Bulgaria cu privire la aspectele menționate³. Sondajele Eurobarometru au arătat că 96 % dintre cetățenii bulgari consideră

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

² De asemenea, decizia prevedea posibilitatea instituirii unui mecanism de salvagardare, care nu a trebuit să fie aplicat.

³ Concluziile Consiliului European din 28 și 29 iunie includ angajamentul asumat de UE în cadrul Pactului pentru creștere economică și locuri de muncă de a aborda întârzierile înregistrate de sistemele judiciare, ca parte a procesului de modernizare a administrațiilor publice (Concluziile Consiliului European din 29 iunie 2012, p. 9).

corupția și criminalitatea organizată drept o problemă importantă pentru țara lor, iar 92 % au dat același răspuns cu privire la deficiențele din sistemul judiciar. De asemenea, una din concluziile aceluiași sondaj a arătat că 76 % dintre cetățenii bulgari sunt de părere că UE ar trebui să joace un rol în abordarea acestor chestiuni⁴.

MCV nu solicită Bulgariei atingerea unor standarde mai ridicate decât cele existente în alte state membre. Obiectivul mecanismului este de a sprijini Bulgaria în atingerea unor standarde comparabile celor din alte state membre, opinie exprimată de 78 % dintre cetățenii bulgari⁵. În scopul analizării progreselor înregistrate de Bulgaria de la aderare, un factor important îl constituie situația din alte state membre. În acest sens, Comisia folosește în prezentul raport puncte de referință și indicatori comparativi, dacă aceștia sunt disponibili⁶. În scopul comparării progreselor înregistrate de Bulgaria cu situația din alte state membre, Comisia a apelat, de asemenea, la experți de înalt nivel din rândul profesiilor-cheie care sunt implicate în domeniile menționate⁷.

Începând cu 2007, s-a alocat de la bugetul EU, prin intermediul fondurilor structurale, suma de aproximativ 41 de milioane EUR pentru sprijinirea reformei sistemului judiciar în Bulgaria. Până la jumătatea anului 2015, a fost aprobat un număr de 25 de proiecte, cu un buget total de 13,6 milioane EUR în domeniile formării profesionale, dezvoltării resurselor umane, consolidării capacităților și asistenței tehnice. În același timp, Bulgaria a beneficiat de sprijinul mai multor state membre în cadrul unor proiecte bilaterale în toate domeniile legate de reforma sistemului judiciar, inclusiv reforma poliției și lupta împotriva corupției și a criminalității organizate⁸.

II. Analiza progreselor înregistrate în cadrul MCV în perioada 2007-2012

Evaluarea globală, efectuată de Comisie, privind progresele realizate de Bulgaria în cadrul MCV, de la aderare, arată că s-au înregistrat progrese importante în ceea ce privește cadrul legislativ de bază. Guvernul bulgar a dat dovadă, în momentele-cheie, de o voință politică puternică pentru realizarea unei reforme profunde și de durată. Provocarea actuală constă în remedierea unor lacune strategice majore și în asigurarea punerii în aplicare eficiente a legislației. Gradul de determinare al părților bulgare implicate în acest domeniu cu privire la realizarea reformelor care fac obiectul MCV, a fost variabilă: este necesară o punere în aplicare mai consecventă în vederea grupării acțiunilor disparate. Această orientare mai consecventă a reformelor ar reprezenta cel mai bun indicator al caracterului durabil și ireversibil al procesului de reformă.

Începând cu 2007, Bulgaria a realizat o serie de reforme legislative și constituționale importante. Deși incomplete, acestea au instituit structuri importante și, uneori, inovatoare, în special, în scopul încurajării specializării în abordarea problemelor existente. Instituții-cheie, precum Consiliul Judiciar Suprem (CJS) și Inspectoratul de pe lângă acesta, au început să-și desfășoare activitatea. S-au realizat investiții importante în structurile destinate luptei

⁴ Sondaj Eurobarometru Flash organizat de Comisie în Bulgaria în mai 2012 (Eurobarometru Flash nr. 351 „Mecanismul de cooperare și de verificare pentru Bulgaria și România”, disponibil la: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Eurobarometru Flash nr. 351.

⁶ Punctele de referință includ documentele Consiliului Europei, ale OCDE și ale agențiilor ONU.

⁷ Grupul de experți la care s-a apelat în 2012 a inclus practicieni de înalt nivel din Franța, Germania, Irlanda, Polonia, Spania, Slovenia și Regatul Unit.

⁸ Raport tehnic, p. 36.

împotriva criminalității organizate, care au condus la înființarea unor organisme specializate la nivelul sistemului judiciar și al poliției, și s-au luat măsuri importante pentru îmbunătățirea cadrului legal privind confiscarea activelor și cooperarea fructuoasă cu alte state membre.

Cu toate acestea, potențialul acestui cadru nu a fost încă utilizat la capacitatea sa maximă. Consiliului Judiciar Suprem i s-au acordat prerogative sporite pentru a administra și conduce sistemul judiciar. Aceste prerogative nu au fost utilizate în scopul administrării eficiente a profesiei juridice, pe baza meritului și a integrității, sau în scopul îmbunătățirii consecvenței și independenței sistemului judiciar, aflate la baza încrederii publice.

Există, în continuare, o lipsă de orientare a politicilor în acest domeniu, care a condus la încetinirea progreselor. Numeroase instituții au luat măsuri utile, însă amploarea limitată a acestor măsuri în interiorul instituțiilor, precum și lipsa unei abordări coordonate, indică faptul că există încă întrebări cu privire la direcția reformei. În cei cinci ani de aplicare a MCV, diferitele guverne și parlamente care s-au succedat au acordat o importanță diferită acestor chestiuni, iar nivelurile angajamentelor acestora privind obținerea rezultatelor scontate au fost variabile. În 2010, a fost adoptat un plan de acțiune în vederea reformării sistemului judiciar. Principii fundamentale, cum ar fi independența sistemului judiciar, nu au fost întotdeauna respectate pe deplin. Lipsa unei tendințe consecvente dovedește că procesul de reformă nu a generat dinamismul necesar, astfel încât să devină o componentă acceptată a dezvoltării Bulgariei.

Această concluzie este susținută de faptul că multe măsuri importante par să fi fost luate în principal ca urmare a presiunii externe. MCV, în sine, a jucat un rol central în cadrul acestui proces – lucru recunoscut ca atare de opinia publică din Bulgaria⁹. Mecanismul a contribuit la menținerea direcției reformelor în momente tensionate și la încurajarea schimbărilor care necesită curajul de a combate interesele particulare. Faptul că presiunea externă este, în continuare, necesară ridică semne de întrebare cu privire la caracterul durabil și ireversibil al procesului de schimbare.

Prin urmare, asumarea reformei și punerea în aplicare a acesteia constituie elementele-cheie în vederea îndeplinirii obiectivelor de referință ale MCV, reprezentând totodată factorii determinați ai caracterului durabil și ireversibil al procesului de reformă. De asemenea, instituirea și activitatea noului Consiliu Judiciar Suprem și a noului Procuror General reprezintă unul dintre indicatorii caracterului durabil al reformelor.

II.1 Reforma sistemului judiciar în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință nr. 1: adoptarea modificărilor Constituției în scopul eliminării oricărei ambiguități privind independența și răspunderea sistemului judiciar;

Obiectivul de referință nr. 2: asigurarea unei mai mari transparențe și eficiențe a actului de justiție prin adoptarea și punerea în aplicare a unei noi legi privind sistemul judiciar și a unui nou cod de procedură civilă. Elaborarea de rapoarte privind impactul

⁹ Aceste concluzii sunt susținute de opinia publică. 71 % dintre respondenții unui sondaj Eurobarometru Flash organizat în Bulgaria consideră că acțiunea UE prin intermediul MCV a avut un impact pozitiv în remedierea deficiențelor din cadrul sistemului judiciar. 67 % dintre respondenți împărtășesc această opinie cu privire la corupție, iar 65 % cu privire la criminalitatea organizată. În același timp, majoritatea respondenților consideră că situația în aceste domenii a rămas aceeași sau s-a deteriorat în ultimii cinci ani. (Eurobarometru Flash nr. 351).

acestor noi legi, precum și a Codurilor de procedură penală și administrativă, în special în faza precontencioasă;

Obiectivul de referință nr. 3: continuarea reformei sistemului judiciar în scopul creșterii gradului de profesionalism, de responsabilitate și de eficiență. Evaluarea impactului acestei reforme și publicarea anuală a rezultatelor.

În cadrul procesului de aderare, Bulgaria s-a angajat să sporească nivelul de independență, răspundere și integritate a sistemului judiciar și să asigure o mai mare eficiență, consecvență și transparență a procesului judiciar. În vederea îndeplinirii acestor obiective de reformă cuprinzătoare, erau necesare modificări legislative, o reformă a structurilor judiciare și a personalului, precum și o îmbunătățire a procedurilor și a practicii judiciare. De asemenea, era necesară schimbarea atitudinii magistraților și a altor actori din sistemul judiciar. Această combinație implica un angajament din partea tuturor puterilor statului: Parlamentul, executivul și sistemul judiciar, cu sprijinul societății civile.

Începând cu 2007, Bulgaria a luat o serie de măsuri esențiale pentru îndeplinirea angajamentelor asumate față de UE. În perioada imediat următoare aderării, s-a adoptat un set de măsuri importante, cum ar fi modificări ale Constituției, o nouă lege privind sistemul judiciar, un nou cod de procedură civilă, un nou cod de procedură administrativă și modificări ale Codului de procedură penală. De asemenea, în primul an după aderare, au fost create noi instituții judiciare. A fost instituit un Inspectorat judiciar independent, iar noul Consiliu Judiciar Suprem (CJS) și-a început activitatea, având responsabilități sporite cu privire la gestionarea sistemului judiciar¹⁰. Responsabilitățile CJS cuprindeau gestionarea resurselor umane ale sistemului judiciar, inclusiv a numirilor, promovărilor, evaluărilor și alocării personalului. De asemenea, Consiliului i s-au conferit atribuții privind răspunderea disciplinară a magistraților și, prin urmare, sarcina de a asigura integritatea și responsabilitatea sistemului judiciar, precum și respectarea unor standarde profesionale ridicate în cadrul practicii judiciare¹¹. Având în vedere aceste atribuții, Consiliul a devenit principalul actor responsabil de punerea în aplicare a reformei sistemului judiciar.

Bulgaria a înregistrat rezultate privind punerea în aplicare a noului cadru juridic și instituțional. Pentru prima dată, s-au efectuat controale independente în instanțe și parchete, s-au elaborat recomandări privind gestionarea instanțelor și practica judiciară și a avut loc o abordare mai consistentă cu privire la activitatea disciplinară. În plus, Bulgaria a îmbunătățit codurile de procedură în toate cele trei domenii de drept și a început să îmbunătățească practica judiciară.

Cu toate acestea, eforturile menționate anterior nu au condus încă la îmbunătățiri semnificative ale răspunderii și eficienței în sistemul judiciar. Procedurile judiciare au adesea o durată excesivă¹². Practica disciplinară dă dovadă de inconsecvență și, în multe cazuri

¹⁰ Structura Consiliului Judiciar Suprem este în conformitate cu prevederile Constituției (Raport tehnic, p.4, nota de subsol 6).

¹¹ CJS este sprijinit în aceste domenii de către Inspectoratul judiciar, președinții instanțelor și organismul de formare judiciară din Bulgaria, Institutul Național de Justiție.

¹² Statisticile CEDO arată că, dintre toate statele membre ale UE, Bulgaria înregistrează cel mai mare număr de hotărâri CEDO încă neexecutate. În marea lor majoritate, aceste hotărâri se referă la durata excesivă a procedurilor penale și la lipsa unei căi de atac eficiente. Alte elemente includ investigații ineficiente și utilizarea excesivă a armelor de foc de către poliție. (Consiliului Europei: *Supervision of*

importante, fie nu s-a reușit luarea unor decizii, fie nu s-au obținut rezultate disuasive. Evaluările, promovările și numirile în cadrul sistemului judiciar nu sunt încă transparente și nu sunt făcute în funcție de criterii obiective, bazate pe merit. Nu există, în prezent, o politică de gestionare a resurselor umane cuprinzătoare, care să asigure un echilibru între necesitățile de personal și volumul de muncă. Măsurile de îmbunătățire a practicii judiciare par adesea superficiale și nu au avut încă un efect concret asupra rezultatelor obținute în cauzele importante. Există în continuare semne de întrebare cu privire la independența sistemului judiciar.

Unele dintre deficiențele constatate sunt legate de aplicarea necorespunzătoare a legislației, însă reflectă, de asemenea, deficiențe structurale, procedurale și organizatorice importante în cadrul Consiliului Judiciar Suprem și al parchetelor. Viitoarele alegeri ale membrilor Consiliului, din această toamnă, și alegerea unui nou Procuror General și unui nou Președinte al Curții Supreme de Casație au un rol esențial în demonstrarea hotărârii autorităților bulgare de a menține cursul reformei sistemului judiciar.

Există potențial pentru a utiliza structurile instituite în cadrul sistemului judiciar în vederea stimulării reformei, a abordării problemei privind lipsa de încredere publică în sistemul judiciar și a creării unui sistem bazat pe o guvernare eficientă și capabilă să își asume răspunderea. Acest sistem ar putea asigura un echilibru adecvat între eficacitate, răspundere, integritate și independență. Cu toate acestea, este necesar un nivel ridicat de angajament în acest sens din partea Consiliului Judiciar Suprem și al parchetelor, care să fie destul de puternic încât să combată interesele particulare bine înrădăcinate.

Angajamentul societății civile și al asociațiilor profesionale ale magistraților în favoarea reformei sistemului judiciar reprezintă una dintre realizările importante începând cu 2007. Autoritățile bulgare ar trebui să utilizeze mai bine aceste resurse, să se angajeze într-o cooperare mai intensă cu partenerii străini și să reunească toți actorii-cheie în cadrul unui angajament comun în favoarea reformei.

Independența, răspunderea și integritatea sistemului judiciar

Modificările Constituției adoptate în februarie 2007 au stabilit cadrul pentru independența sistemului judiciar în Bulgaria. Constituția conferă sistemului judiciar un grad ridicat de autonomie în ceea ce privește propria gestionare. Cu toate acestea, prevederile Constituției conferă, de asemenea, un rol important instituțiilor politice – jumătate din membrii aleși ai Consiliului Judiciar Suprem și toți inspectorii judiciari fiind aleși de Parlament¹³ – un aspect criticat de Comisia de la Veneția din cadrul Consiliului Europei¹⁴. Judecătorii onorifici pot avea o influență decisivă asupra hotărârilor în instanță, aceștia fiind însă numiți de către forțele politice locale¹⁵. De asemenea, rapoartele din cadrul MCV au subliniat chestiunea privind numirile și evaluările bazate pe merit¹⁶.

the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR (Supravegherea cu privire la executarea hotărârilor CEDO), Raport anual 2011, disponibil la: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

¹³ Cota de membri din cadrul CJS aleși de Parlament este aleasă cu majoritate simplă, în timp ce inspectorii sunt aleși cu o majoritate de două treimi.

¹⁴ A se vedea Raportul tehnic, p. 5 și nota de subsol 7.

¹⁵ A se vedea Raportul tehnic, p. 18

¹⁶ Cel mai recent, în COM(2011) 459 final, p. 8.

Aceste motive de îngrijorare au fost confirmate de faptul că o serie de numiri în funcții-cheie din cadrul sistemului judiciar, făcute de Parlament și de CJS, nu au fost transparente și obiective, fiind totodată marcate de acuzații privind influența politică¹⁷. De asemenea, independența sistemului judiciar a fost pusă sub semnul întrebării în urma unei serii de critici directe din partea clasei politice privind anumiți judecători – excluderea din magistratură a Președintelui Uniunii Judecătorilor de către CJS reprezintă un motiv de îngrijorare în acest context¹⁸. Consiliul nu a luat măsuri clare pentru protejarea independenței sistemului judiciar în aceste cazuri. Impresia generală este aceea de nerespectare a separării puterilor în stat, având consecințe directe pentru încrederea publicului în sistemul judiciar.

De asemenea, modificările Constituției din 2007 și adoptarea, în același an, a legii revizuite privind sistemul judiciar au pus bazele unei politici adecvate de integritate și răspundere în sistemul judiciar. Imunitatea magistraților a fost limitată la îndeplinirea sarcinilor profesionale și a fost creat un Inspectorat judiciar independent. În 2009, Bulgaria a adoptat un cod etic pentru magistrați și a creat un comitet de integritate central în cadrul CJS¹⁹. În conformitate cu modificările legislative din 2010, evaluările privind integritatea au devenit o etapă obligatorie în cadrul evoluției carierei și a promovării în sistemul judiciar; de asemenea, s-au înființat structuri locale responsabile cu integritatea și evaluarea. Acest rezultat a reprezentat prima activitate disciplinară efectivă desfășurată în cadrul sistemului judiciar din Bulgaria²⁰.

Cele mai multe dintre aceste cazuri disciplinare au fost inițiate în urma controalelor efectuate de către Inspectorat, care și-a început activitatea operațională în 2008. De asemenea, Inspectoratul și-a susținut în mod activ, în cadrul CJS, opiniile privind chestiunile disciplinare și, în 2009, acestuia i s-a acordat dreptul exercitării unei căi de atac împotriva deciziilor disciplinare. Inspectoratul prezintă recomandări detaliate președinților instanțelor. Activitatea de control desfășurată de Inspectorat reprezintă o contribuție pozitivă la îmbunătățirea disciplinei și a răspunderii judiciare, astfel de activități fiind inexistente anterior²¹. Cu toate acestea, activitatea Inspectoratului nu a fost orientată către promovarea de soluții pentru deficiențele sistematice în practica și răspunderea judiciară. Exemplele includ absența

¹⁷ Rapoartele Comisiei în cadrul MCV din 20 iulie 2011 [COM(2011)459 final, p. 4] și din 8 februarie 2012 [COM(2012)57 final, page 2] au exprimat motive de îngrijorare cu privire la transparența și obiectivitatea numirilor în funcții superioare din cadrul sistemului judiciar în acest context (A se vedea Raportul tehnic, p. 6 și 14).

¹⁸ Ca urmare a acuzațiilor de influență și părtinire în unele cauze privind criminalitatea organizată aduse de către un membru al guvernului, judecătorii de la Tribunalul din Sofia au înaintat un apel către CJS în luna februarie pentru ca acesta să protejeze independența sistemului judiciar și să stabilească faptele în această cauză. Judecătorul acuzat a înaintat o acțiune în instanță pentru calomnie. Ulterior, acesta a fost exclus din magistratură de către CJS, la 12 iulie, pentru întârzierea motivării unei hotărâri. Acest fapt a condus la organizarea de greve și proteste de către mai multe instanțe, inclusiv de către un număr ridicat de judecători de la Curtea Supremă de Casație.

¹⁹ Cu toate acestea, experții independenți consultați de Comisie și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa de separare a rolurilor în cadrul Consiliului (Raport tehnic, p. 13, nota de subsol 49).

²⁰ Înainte de 2007 și de crearea unui inspectorat independent, amplexarea activităților disciplinare a fost redusă. În ansamblu, CJS a soluționat 179 de cazuri disciplinare între octombrie 2007 și decembrie 2011. Numărul de sancțiuni a crescut de la 15, în 2008, și 24, în 2009, la 34, în 2010, scăzând din nou la 13, în 2011.

²¹ Inspectoratul efectuează controale ad-hoc periodice privind gestionarea instanțelor și a parchetelor locale, dă curs plângerilor și, de asemenea, investighează aspecte speciale, cum ar fi întârzierile în soluționarea cauzelor. Până în 2011, Inspectoratul a efectuat o evaluare cuprinzătoare a tuturor circumscripțiilor teritoriale ale instanțelor de judecată.

recomandărilor din partea Inspectoratului în domenii precum sistemul de alocare aleatorie a cauzelor sau corectarea deficiențelor importante și sistematice din cadrul practicii judiciare²².

Începând cu 2007, activitatea disciplinară dă dovadă de o anumită clemență și de o reticență în abordarea cazurilor grave, în special a celor legate de integritate. Două cazuri emblematiche privind posibilul trafic de influență în cadrul sistemului judiciar au fost investigate doar în urma unei puternice presiuni din partea opiniei publice²³. Neconfirmarea în justiție a unor hotărâri pronunțate de Curtea Administrativă Supremă în cauze disciplinare demonstrează deficiențele existente în jurisprudența Curții, în procedurile disciplinare ale CJS sau în prevederile legale: astfel de deficiențe ar trebui analizate și corectate. Nepreluarea cazurilor de către organele de cercetare penală ar trebui, de asemenea, analizată și cercetată, întrucât, în cauzele menționate anterior, parchetele nu i-au investigat în mod sistematic pe magistrații implicați. Toate acestea confirmă rezultatele în general slabe înregistrate de sistemul judiciar cu privire la instrumentarea cazurilor de corupție în rândul propriilor membri²⁴.

În ansamblu, jurisprudența disciplinară, în sine, nu a fost consecventă. De asemenea, Bulgaria nu a fost în măsură să încorporeze în mod adecvat principiul integrității în sistemul de promovări și evaluări din sistemul judiciar, în ciuda modificărilor legii privind sistemul judiciar din 2010. Verificările în materie de integritate au fost formale și au avut un efect preventiv redus, uneori lăsând ONG-urilor sarcina de a prezenta publicului informațiile relevante. O serie de numiri în funcții de conducere superioare făcute în această perioadă nu au fost suficient de transparente și, referitor la acestea, se aduc, în continuare, acuzații privind influența politică și existența unor deficiențe în materie de integritate²⁵. Incapacitatea factorilor de decizie din sistemul judiciar de a defini și aplica o strategie anticorupție adecvată²⁶ a alienat anumite părți ale sistemului judiciar și pare să contribuie la nivelul scăzut de încredere a opiniei publice în acest domeniu.²⁷

Eficiența actului de justiție

Consiliul Judiciar Suprem este responsabil de gestionarea resurselor umane în cadrul sistemului judiciar. Aceasta include recrutarea inițială, asigurarea formării prin intermediul Institutului Național al Justiției, evaluările periodice, promovările și numirile în funcții superioare. Modificările legislative din 2010 au conferit CJS rolul de a evalua volumul de muncă, de a modifica anumite domenii de competență, de a realoca resursele și, dacă este necesar, de a închide anumite instanțe. În consecință, Consiliul deține toate prerogativele

²² A se vedea Raportul tehnic, p. 7.

²³ Toate sancțiunile disciplinare au fost anulate într-una din aceste două cauze de către Curtea Administrativă Supremă. A se vedea Raportul tehnic, p. 14-15.

²⁴ Acest lucru a fost evidențiat în mai multe rapoarte din cadrul MCV, inclusiv COM (2011) 459 final, p. 4 și COM (2012) 57 final, p. 2-3.

²⁵ S-au semnalat diverse probleme în materie de integritate cu ocazia numirii președinților mai multor instanțe superioare, a președintelui Inspectoratului din cadrul CJS și a unor membri ai CJS. [Raport tehnic, p. 6 și 14 și COM(2011) 459 final, p. 4.]

²⁶ De exemplu, abordarea deficiențelor în ceea ce privește sistemul de alocare aleatorie a cauzelor, cu privire la care verificările efectuate de Inspectorat nu au condus, până în prezent, la o acțiune corectivă concretă (A se vedea Raportul tehnic, p. 7 și 19).

²⁷ Bulgaria are percepția cea mai negativă dintre toate statele membre în ceea ce privește răspândirea corupției în sectorul judiciar. În septembrie 2011, 76 % dintre toți respondenții din Bulgaria erau de părere că fenomenul corupției este larg răspândit în sectorul judiciar. Cu toate acestea, din 2009, percepția s-a îmbunătățit ușor (Eurobarometrul special nr. 374 privind percepția asupra corupției în UE, publicat în februarie 2012).

relevante pentru gestionarea adecvată a resurselor umane și a structurilor judiciare în vederea unei mai mari eficacități a sistemului judiciar.

În ceea ce privește perioada anterioară anului 2007, se pot sublinia o serie de dificultăți privind modul în care CJS și-a îndeplinit responsabilitățile în acest domeniu: în primul rând, Consiliul nu a fost în măsură să transpună în practică obiectivele legii revizuite privind sistemul judiciar cu privire la promovări. Sistemul, așa cum este pus în practică, nu asigură o evoluție a carierei magistraților pe baza meritului profesional și nu ține seama în mod corespunzător de aspectele legate de integritate. Deși noile criterii de evaluare au fost definite prin lege, acestea nu au fost utilizate pentru a reflecta în mod adecvat diferențele între nivelurile de performanță²⁸. De asemenea, deficiențele din cadrul sistemului de evaluare afectează procedurile de promovare și au condus la contestări frecvente în justiție a deciziilor de promovare²⁹.

Promovările și recrutările inițiale nu au urmat un calendar coerent și previzibil³⁰, bazat pe o evaluare a nevoilor de personal și pe o strategie care să răspundă acestor nevoi. Între 2009 și 2011, nu a fost luată nicio decizie de promovare. Numărul mare de posturi vacante în unele instanțe, rezultat în urma acestui fapt, s-a ocupat prin detașări – o procedură care nu are legătură cu sistemul de promovare și care este bazată exclusiv pe acordurile între președinții instanțelor³¹.

Există diferențe semnificative în ceea ce privește volumul de muncă între instanțele din Sofia și cele din restul țării³². Aceste diferențe privind volumul de muncă au condus la întârzieri grave la unele instanțe, în special în ceea ce privește motivarea hotărârilor judecătorești. Întârzierile în publicarea motivărilor constituie un obstacol real în calea eficienței actului de justiție. De asemenea, întârzierile afectează independența sistemului judiciar: întrucât volumul de muncă ridicat al multor instanțe conduce adesea la întârzieri în motivarea hotărârilor judecătorești, un număr ridicat de judecători săvârșesc o abatere disciplinară. Asociațiile profesionale și-au exprimat îngrijorarea că acest fapt poate avea ca rezultat un tratament subiectiv, susținând că unii dintre membrii lor au fost sancționați, în timp ce motivările târzii în alte cazuri au fost tolerate de către inspecțiile judiciare³³.

Alte condiții importante pentru o mai mare eficacitate și consecvență a procesului judiciar sunt proceduri eficiente și practică profesională la nivelul poliției, al parchetelor și al instanțelor. Începând cu anul 2007, Bulgaria a adus îmbunătățiri tuturor celor trei coduri de

²⁸ A se vedea Raportul tehnic, p. 13. De exemplu, CJS a admis faptul că, în cadrul evaluărilor efectuate în 2011, s-a acordat calificativul „foarte bine” unui procent de 98 % dintre magistrați.

²⁹ O decizie de promovare luată de CJS a fost anulată de către Curtea Administrativă Supremă în luna mai deoarece s-a considerat că luarea în considerare a rezultatelor academice ale candidatului de către CJS, este inadecvată în acest context.

³⁰ A se vedea Raportul tehnic, p. 13, nota de subsol 46.

³¹ În fapt, detașarea înseamnă promovare și vizează, în special, instanțele și parchetele din Sofia. În 2011, numărul total de judecători și procurori detașați a fost de 265, iar 294 de posturi erau disponibile pentru promovări și transferuri în același an.

³² În conformitate cu estimările practicienilor, volumul de muncă al Tribunalului din Sofia este de opt ori mai ridicat decât cel al altor instanțe de prim grad de jurisdicție, iar situația Judecătoriei din Sofia este considerată și mai problematică. Realocările de posturi au rămas la un nivel redus, ridicându-se, în medie, la 20 - 30 de transferuri pe an (Raportul tehnic, p. 14). Până în prezent, nu s-au luat decizii privind închiderea unor instanțe în întregime sau privind realocarea personalului.

³³ Un caz citat în acest context este rezumat la nota de subsol 18.

procedură privind dreptul penal, civil și administrativ³⁴. Acest lucru a permis poliției să-și îmbunătățească practica de investigare și a facilitat utilizarea probelor în instanță. De asemenea, a permis instanțelor să numească avocați ai apărării din oficiu pentru reducerea riscurilor de întârzieri și parchetului să introducă căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești în scopul returnării cauzelor pentru investigații suplimentare. Totodată, în 2010, Bulgaria a început elaborarea noului său Cod Penal, deoarece codul în vigoare este depășit și neadecvat pentru combaterea multor infracțiuni din prezent, inclusiv a corupției, a abuzului în serviciu și a criminalității organizate³⁵. Activitățile legate de elaborarea Codului Penal s-au desfășurat într-un ritm inegal, iar obiectivul inițial de a prezenta un prim proiect în vederea dezbaterii publice la începutul anului 2013, a fost amânat.

Deficiențele în practica judiciară și de investigare, în special în ceea ce privește cazurile care implică corupția la nivel înalt și criminalitatea organizată gravă, au fost subliniate de Comisie din 2008³⁶. Inițial, Bulgaria a răspuns acestor preocupări prin introducerea monitorizării unui număr de cazuri de interes public de către CJS, prin activități de formare și efectuarea de controale de către Inspectorat pentru a stabili dacă normele de procedură au fost respectate de judecători. Reforma procedurii penale din 2010 a fost, de asemenea, însoțită de o reorganizare structurală a anchetelor organelor de poliție, de extinderea sarcinilor de investigare la un grup mult mai numeros de ofițeri de poliție, precum și de furnizarea de cursuri de formare și de echipamente în acest scop.

Măsurile menționate au contribuit la accelerarea judecării unor cauze în instanță, însă au avut un efect redus asupra celor mai importante cazuri de corupție la nivel înalt și a celor privind criminalitatea organizată monitorizate de Comisie. În urma analizei detaliate a unor cazuri-cheie, raportul din cadrul MCV din iulie 2011 a recomandat efectuarea unei analize cuprinzătoare a structurilor organizaționale și a procedurilor judiciare, precum și punerea în aplicare a unui plan de acțiune în cooperare cu experți internaționali, care să fie monitorizat împreună cu societatea civilă³⁷. Acest lucru a avut ca obiectiv, în special, abordarea necesității ca diferitele instituții să fie parte a unui întreg, mai degrabă decât să funcționeze ca organisme separate, urmându-și propriile strategii. Ca răspuns, Bulgaria a luat o serie de decizii structurale și organizatorice legate de parchete și de cooperarea acestora cu alte organisme-cheie. Aceste măsuri nu au condus încă la îmbunătățiri perceptibile a rezultatelor poliției și ale sistemului judiciar în ceea ce privește cazurile de corupție la nivel înalt și cele privind criminalitatea organizată (a se vedea în continuare). În plus, autoritățile de asigurare a respectării legii și cele judiciare nu au efectuat încă o evaluare cuprinzătoare și independentă a deficiențelor din cadrul structurilor și procedurilor existente. În consecință, rămâne de văzut care este impactul potențial al măsurilor luate de Bulgaria în acest context începând cu vara trecută.

În acest context, este esențial să se sublinieze importanța consecvenței practicii judiciare. O consultare recentă a magistraților a arătat existența unui dezacord puternic în rândul judecătorilor cu privire la condițiile de impunere a arestului preventiv față de inculpații care fac obiectul unor cauze penale grave. Dezacordul în astfel de domenii importante ridică preocupări majore, subliniind deficiențele existente în asigurarea consecvenței de către

³⁴ Un nou Cod de procedură civilă a fost adoptat în iulie 2007, Codul de procedură administrativă a fost modificat în 2007 și 2011, iar Codul de procedură penală a fost modificat în 2010. A se vedea Raportul tehnic, p. 10-12.

³⁵ A se vedea Raportul tehnic, p. 9.

³⁶ A se vedea Raportul tehnic, p. 16.

³⁷ COM(2012)459 final, p. 8, recomandările de la literele (f) și (g).

autoritățile judiciare, Curtea Supremă de Casație (CSC) având cel mai important rol în acest domeniu. Aplicarea unei strategii proactive de către CSC de identificare și de abordare a interpretării inconsecvente a legii în toate domeniile relevante ar putea aduce beneficii majore, în special în sprijinul luptei autorităților bulgare împotriva criminalității organizate și a corupției³⁸. În plus, nu există încă, în Bulgaria, un format unitar privind publicarea integrală a hotărârilor judecătorești și a motivărilor acestora.

Reforma sistemului judiciar

Deficiențele în materie de răspundere în cadrul sistemului judiciar și de eficacitate a actului de justiție trebuie abordate în legătură cu instituțiile-cheie care stimulează progresul în acest domeniu, în special Consiliul Judiciar Suprem și parchetele. Din aceste motive, Comisia a recomandat o reformă cuprinzătoare a acestor instituții, precum și evaluarea și îmbunătățirea structurilor organizatorice și a practicii profesionale cu privire la cazurile penale grave³⁹. Deși s-au luat unele măsuri limitate la nivelul parchetelor⁴⁰, aceste recomandări sunt, în esență, în curs de aplicare.

Reforma CJS s-a aflat în centrul atenției având în vedere că mandatul actual al Consiliului se apropie de final. Atenția s-a intensificat în urma demisiilor prezentate, în 2011, de doi dintre membrii Consiliului, dezamăgiți de incapacitatea instituției de a aduce îmbunătățiri concrete privind răspunderea și integritatea sistemului judiciar și de deficiențele în materie de transparență din cadrul organizării sale interne. O serie de instanțe au refuzat să participe la alegerile pentru ocuparea acestor posturi, considerând că actualul Consiliu și-a pierdut legitimitatea de a reprezenta sistemul judiciar.

Această dezbatere a condus la elaborarea unor reflecții în cadrul Ministerului Justiției cu privire la reforma privind alegerea membrilor Consiliului și la o varietate de contribuții din partea sistemului judiciar și a societății civile în scopul promovării unei reforme fundamentale a modului de organizare a Consiliului și de alegere a membrilor săi⁴¹. Unele dintre problemele ridicate în acest context au fost confirmate de către experții consultați de Comisie⁴².

Alegerile noilor membri ai Consiliului din aceasta toamnă reprezintă o ocazie importantă de a consolida răspunderea și legitimitatea acestuia în rândul magistraților și a publicului. Alegerile ar trebui să constituie un punct de plecare pentru realizarea unei reforme fundamentale în vederea îndeplinirii cu mai mult succes de către Consiliu a rolului său

³⁸ Între 2007 și 2011, CSC a emis doar cinci hotărâri interpretative referitoare la cazurile privind criminalitatea organizată și la infracțiunile de corupție.

³⁹ Aceste recomandări au fost făcute de Comisie la punctele 1 și 3 de la pagina 8 a raportului din cadrul MCV adoptat la 20 iulie 2011 [COM(2011)459].

⁴⁰ De exemplu, parchetele au creat două noi departamente pentru combaterea criminalității financiare și un departament de justiție pentru minori. Bulgaria trebuie să ia în continuare măsuri pentru consolidarea independenței interne a procurorilor în scopul asigurării unor anchete independente, obiective și eficace. În special, Bulgaria trebuie să abordeze problema absenței din legislația bulgară a unor garanții suficiente pentru anchetarea independentă a încălcărilor de care ar putea fi suspectați Procurorul General și alți funcționari de nivel înalt apropiați acestuia (CEDO 1108/02 Kolevi, hotărârea din 5.11.2009, definitivă la 5.2.2010).

⁴¹ În februarie 2012, au fost prezentate Ministrului Justiției o serie de propuneri privind o reformă cuprinzătoare a CJS de către o coaliție a celor mai importante organizații profesionale și ONG-uri active în domeniul reformei sistemului judiciar. A se vedea Raportul tehnic, p. 16.

⁴² Experții au subliniat, în special, lipsa de separare formală în cadrul Consiliului între procurori și judecători. Acest aspect a fost deja subliniat în unele avize ale Comisiei de la Veneția din cadrul Consiliului Europei, la fel ca și influența politică semnificativă cu ocazia numirilor.

constituțional. Din aceste motive, Comisia a recomandat autorităților bulgare ca membrii din componența CJS reprezentând sistemul judiciar să fie aleși în mod direct, ceea ce ar constitui un pas important pentru soluționarea deficiențelor sistemului actual. Deși guvernul bulgar a aprobat, în principiu, alegerea directă a membrilor CSM, a considerat că aceste alegeri erau imposibil de organizat în mod corespunzător în toamnă. Modificările recente ale legii privind sistemul judiciar, adoptate în iunie, prevăd un important pas înainte în vederea transparenței viitoarelor proceduri electorale, atât pentru componența CJS care reprezintă Parlamentul, cât și pentru cea care reprezintă sistemul judiciar. Cu toate acestea, componența care reprezintă sistemul judiciar va fi aleasă în continuare pe baza modelului electoral indirect, astfel încât CJS va trebui să aștepte încă cinci ani înainte de a beneficia de alegeri directe⁴³. Primele rapoarte sugerează că, deși cerințele în materie de transparență se dovedesc a fi un pas înainte în cadrul procesului, amânarea utilizării alegerilor directe pentru acest an a condus la proceduri inconsecvente și la un rol dominant al președinților instanțelor în alegerea delegaților.

Viitoarele alegeri oferă totuși posibilitatea de a opta pentru membrii CJS care se angajează să confere Consiliului un rol mai activ pe durata următorului său mandat. Atât Parlamentul, cât și autoritățile judiciare își pot concentra deliberările pe criterii precum experiența profesională și nivelul de educație, integritatea și viziunea asupra viitorului. Transparența ar trebui să reprezinte o oportunitate pentru candidații care urmează să fie verificați de societatea civilă și de Parlament, iar autoritățile judiciare ar trebui să fie pregătite să își asume răspunderea pentru alegerile făcute.

În vederea îndeplinirii cu succes a următorului mandat al Consiliului, va fi importantă îmbunătățirea structurii, procedurilor și organizării acestuia. Noua conducere a Consiliului poate analiza dintr-o altă perspectivă rolul acestuia pe baza unei analize cuprinzătoare a mandatului actual al Consiliului. Noul Consiliu s-ar putea inspira din ideile propuse de asociațiile profesionale și de societatea civilă la începutul acestui an. Un test preliminar va fi reprezentat de viitoarele alegeri ale Procurorului General și ale Președintelui Curții Supreme de Casație. Acest Consiliu ar putea opta să facă din alegerile pentru aceste funcții din sistemul judiciar, de maximă importanță pentru întreaga țară, un model de nouă abordare, cu proceduri deschise și transparente, criterii clare și o concurență reală.

II.2 Lupta împotriva criminalității organizate în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință nr. 6: punerea în aplicare a unei strategii de luptă împotriva criminalității organizate, cu accent pe infracțiunile grave, pe spălarea banilor, precum și pe confiscarea sistematică a bunurilor obținute în mod ilicit. Raportarea cu privire la anchetele, trimerile în judecată sau condamnările, noi sau aflate în curs de desfășurare, din acest domeniu.

În cadrul procesului de aderare, Bulgaria s-a angajat să demonstreze că poate obține rezultate convingătoare în lupta împotriva criminalității organizate. Acest lucru implică demonstrarea capacității autorităților de asigurare a respectării legii și a autorităților judiciare de a ancheta

⁴³ Candidaturile vor fi publicate cu două luni înainte de data alegerilor și vor fi organizate audieri publice ale tuturor candidaților pentru a se asigura controlul public al acestora. În această toamnă, vor fi organizate alegeri indirecte cu un număr dublu de delegați. Alegerile directe sunt prevăzute pentru următoarele alegeri ale membrilor Consiliului din 2017.

cu succes, de a instrumenta și judeca cauzele importante privind criminalitatea organizată, astfel încât să se obțină un efect disuasiv eficace. Aspectele-cheie includ sechestrarea și confiscarea activelor, îmbunătățirea practicii profesionale în rândul poliției, parchetelor și instanțelor judecătorești, precum și crearea unor structuri eficiente, precum și cooperarea eficace între poliție, parchete și alte autorități administrative.

Activitatea de luptă împotriva criminalității organizate s-a intensificat în 2010, când poliția a început să joace un rol mai activ și s-au realizat un număr de reforme procedurale și instituționale îndelung așteptate. Aceste eforturi au condus la instituirea unui cadru instituțional mai solid și la proceduri îmbunătățite, iar autoritățile bulgare și-au câștigat încrederea autorităților de asigurare a respectării legii din alte state membre ale UE⁴⁴. Resursele alocate anchetelor polițienești au cunoscut creșteri semnificative⁴⁵. Cu toate acestea, nu s-au înregistrat încă rezultate convingătoare în combaterea eficientă a acestei forme de criminalitate, atât în faza de urmărire penală, cât și în cea de judecată. Există încă multe cauze nerezolvate și care suferă întârzieri în acest domeniu. Criminalitatea organizată este, în continuare, descrisă de observatorii independenți ca reprezentând o provocare fundamentală pentru stat și societate⁴⁶, părere împărtășită de opinia publică⁴⁷.

Începând din 2007⁴⁸, cadrul instituțional pentru combaterea criminalității organizate a fost adaptat de mai multe ori. A existat o tendință generală orientată spre o mai mare specializare, spre mai multă formare și spre investigații de securitate mai riguroase⁴⁹. În 2010, au fost create echipe comune specializate în cazuri de criminalitate organizată în cadrul parchetului, la nivelul a cinci instanțe districtuale, iar în 2012 și-au început activitatea⁵⁰ un nou parchet specializat în criminalitatea organizată și o nouă instanță specializată. Această abordare respectă recomandările formulate în cadrul rapoartelor succesive privind MCV⁵¹.

Aceste noi structuri specializate la nivelul poliției, al parchetelor și al instanțelor arată că există un angajament în ceea ce privește adaptarea structurilor în vederea combaterii criminalității organizate. Cu toate acestea, până în prezent, acestea nu au fost în măsură să își dovedească eficacitatea în ceea ce privește reușita cercetărilor, a urmăririi penale și a proceselor în anumite cazuri importante. Cu foarte puține excepții, până în prezent, instanța specializată a luat hotărâri numai în cauze minore, întrucât legislația de bază nu permite

⁴⁴ Europol a constatat îmbunătățiri în colaborarea Bulgariei cu instituțiile de asigurare a respectării legii din alte state membre ale UE, care au condus la diverse operațiuni comune reușite.

⁴⁵ Numărul de anchetatori din cadrul poliției a crescut de la 2 000, în 2010, la 6 000, în 2011 și ar trebui să ajungă la un total de 8 000 [SEC(2011)967 final, p. 18].

⁴⁶ Europol consideră criminalitatea organizată din Bulgaria ca fiind unică în UE, în măsura în care aceasta exercită o influență considerabilă asupra economiei, ceea ce reprezintă o platformă în vederea influențării procesului politic și a instituțiilor statului. Cifra de afaceri anuală a celor mai importante 12 activități desfășurate de criminalitatea organizată din Bulgaria este estimată la 1,8 miliarde EUR sau 4,8 % din PIB-ul anual. [*Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011* (Evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată pentru perioada 2010-2011). Centrul pentru studiul democrației, Sofia, aprilie 2012, p.5]. De asemenea, Europol menționează că numărul de cazuri inițiate în Bulgaria, deși în creștere, este încă scăzut în comparație cu amploarea criminalității organizate.

⁴⁷ 96 % dintre respondenții unui sondaj Eurobarometru Flash organizat în Bulgaria în mai 2012 consideră criminalitatea organizată ca reprezentând o problemă majoră. (Eurobarometru Flash nr. 351).

⁴⁸ Raportul tehnic, p. 31.

⁴⁹ Consolidarea globală a anchetelor desfășurate de poliție în 2010 a avut, de asemenea, un efect pozitiv asupra capacității poliției în acest domeniu.

⁵⁰ Raportul tehnic, p. 32.

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

instanței să acorde prioritate cauzelor celor mai importante⁵². Acest aspect este accentuat de constrângerile legate de personal atât în ceea ce privește organele de urmărire penală, cât și în ceea ce privește instanțele. O altă deficiență semnificativă a legislației este reprezentată de faptul că nu se permite instanței să se pronunțe asupra infracțiunilor de corupție care sunt, în realitate, deseori legate de criminalitatea organizată. Alături de consolidarea generală a procedurilor penale și de reforma anchetelor polițienești, aceste noi structuri și reforme demonstrează în mod clar interesul Bulgariei de a realiza o schimbare radicală în ceea ce privește combaterea criminalității organizate.

Obținerea unor rezultate mai bune referitoare la confiscarea activelor reprezintă un factor important în ceea ce privește descurajarea luptei împotriva criminalității organizate și a corupției. În primii ani de după aderare, s-au înregistrat puține progrese în acest domeniu, puține active făcând obiectul sechestrelor și confiscărilor în anumite cazuri importante de criminalitate organizată și de corupție la nivel înalt. În anul 2011, s-a înregistrat o creștere semnificativă a valorii activelor confiscate în Bulgaria, comisia pentru confiscarea acestora adoptând, sub conducerea unui nou director, o abordare mai proactivă și mai riguroasă. Demisia sa, în 2012, pe motive de sprijin politic insuficient, a pus sub semnul întrebării caracterul durabil al acestei îmbunătățiri și a evidențiat existența unor obstacole mai ample în calea confiscării eficiente a activelor.⁵³

În luna mai, Parlamentul a adoptat o nouă lege privind confiscarea activelor pentru a aduce îmbunătățiri efective acestei proceduri⁵⁴. Această lege oferă pentru prima dată posibilitatea de a confisca activele obținute în mod ilicit printr-o procedură la nivel de instanțe civile care nu necesită existența unei condamnări prealabile, dar care poate fi lansată în momentul inițierii anchetelor judiciare pentru o serie de infracțiuni grave și atunci când se comit anumite contravenții administrative. Odată cu adoptarea acestei legi, care a solicitat guvernului să depună eforturi deosebite în cadrul Parlamentului, Bulgaria a răspuns pozitiv recomandărilor mai vechi formulate de comunitatea internațională și de mulți practicieni bulgari. Comisia și statele membre au încurajat și au sprijinit această abordare⁵⁵. Legea nu reflectă toate recomandările formulate în cadrul rapoartelor privind MCV în acest context⁵⁶, iar experții au semnalat alte deficiențe potențiale⁵⁷. Pentru a permite noii legi privind confiscarea activelor să obțină un efect disuasiv real, vor fi necesare efectuarea unui control sistematic al activelor în toate cazurile relevante și o mai bună cooperare interinstituțională. Astfel, va fi necesar ca organele de urmărire penală să asocieze în mod sistematic, într-un stadiu suficient de timpuriu al anchetei, comisia pentru confiscarea activelor, pentru a preîntâmpina înstrăinarea acestora. De asemenea, va fi necesar ca autoritățile de control administrativ să instaureze o strânsă colaborare cu comisia pentru confiscarea activelor pentru a identifica și a analiza cazurile relevante, întrucât comisia nu dispune de competențe din oficiu pentru a acționa din proprie inițiativă. Un alt element important pentru determinarea eficacității acestei comisii va fi caracterul coerent al jurisprudenței instanțelor, în special în ceea ce privește inversarea

⁵² Criminalitatea organizată este definită în Codul penal bulgar ca fiind o infracțiune săvârșită de trei sau mai multe persoane.

⁵³ Raportul tehnic, p. 34.

⁵⁴ La începutul lunii iulie, a fost depusă o contestare a prevederilor constituționale.

⁵⁵ Ca urmare a unui prim eșec în Parlament, în iulie 2011, și a recomandărilor Comisiei de a reveni asupra legii în cadrul a două rapoarte consecutive privind MCV, mai mulți ambasadori ai statelor membre au intervenit public în vederea sprijinirii respectivei legi în luna mai, iar Comisia a formulat recomandări cu privire la anumite aspecte ale legii.

⁵⁶ Lipsește, în special, un control al activelor deținute de înalți funcționari și de politicieni, precum și o competență din oficiu a comisiei pentru confiscarea activelor.

⁵⁷ Raportul tehnic, p. 35.

sarcinii probei prevăzută în cadrul noii legi. De asemenea, va fi important să se garanteze independența și eficiența viitoarei comisii pentru confiscarea activelor, care va fi creată în temeiul noii legi, în special prin numirea unor membri competenți și independenți din punct de vedere politic, în cadrul unui proces transparent și obiectiv⁵⁸.

Cu toate că, începând din 2010, Bulgaria a făcut eforturi considerabile în vederea îmbunătățirii cadrului instituțional și juridic pentru combaterea criminalității organizate, s-au obținut rezultate limitate în acest sens. S-au pronunțat pedepse⁵⁹ numai în puține cazuri importante privind criminalitatea organizată, în timp ce în mai multe cazuri importante s-au pronunțat achitări, în situația în care dovezile din domeniul public au generat așteptări cu privire la posibile condamnări⁶⁰. Trebuie să existe preocupări serioase cu privire la rezultatele slabe legate de descoperirea asasinatelor la comandă: din cele 33 de asasinate la comandă, monitorizate de Comisie începând din 2006, numai patru au ajuns în faza de judecată, deși numeroase anchete se află în desfășurare⁶¹. Pe parcursul acestui an, a avut loc o serie de noi asasinate la comandă. În acest context, este important să se menționeze că, în mod regulat, Comisia primește plângeri din partea unor cetățeni bulgari și a unor investitori străini cu privire la inacțiunea justiției și la un presupus complot cu grupări ale criminalității organizate, la nivel local⁶². Pot fi observate mai multe progrese în domenii legate de cooperarea Bulgariei cu alte state membre. Acest lucru a condus la o serie de acțiuni menite să soluționeze, în mod special, chestiunea legată de infracțiunile care au o dimensiune transfrontalieră, cum ar fi traficul de droguri⁶³.

Rezultatele slabe obținute la nivel global în ceea ce privește urmărirea cazurilor individuale nu pot fi atribuite unei anumite instituții. Potrivit analizelor efectuate, se pot găsi deficiențe la toate nivelurile, atât în faza de cercetare și urmărire penală, cât și în faza de judecată, în rândul poliției, al parchetelor și al instanțelor⁶⁴. Unele dintre aceste deficiențe au caracter sistematic, și anume fracționarea anchetelor între mai multe organisme și lacunele în ceea ce privește cooperarea, deficiențele cu privire la utilizarea dovezilor și unele lacune specifice în domenii precum protecția martorilor și analiza economică și financiară⁶⁵. Bulgaria trebuie să dispună de proceduri și practici clare și eficiente, precum și de instrumente mai bune de cooperare⁶⁶, astfel încât să soluționeze cazuri importante de criminalitate organizată. Evaluarea cuprinzătoare și independentă a aspectelor problematice în acest domeniu, cu

⁵⁸ Membrii noii comisii vor fi aleși de către Parlament, Guvern și președinte.

⁵⁹ Excepții notabile sunt cazurile Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev și Angel Hristov.

⁶⁰ Începând din luna iulie a anului trecut, în patru cazuri importante, Curtea Supremă de Casație a pronunțat, prin hotărâri definitive, achitări: în cazul așa-numitei „bande a crocodilului”, în cazul „fraților Margin”, în cazul Ilian Varsanov și în cazul Dimitar Vuchev. Achitățile au fost, de asemenea, menționate în documentul COM(2011)459 final, p. 5.

⁶¹ Este, în general, acceptat faptul că, pe parcursul ultimilor 10 ani, au existat circa 150 de cazuri de asasinate la comandă, dintre care foarte puține au fost descoperite și sancționate.

⁶² Aceasta vizează, în special, regiunea Mării Negre.

⁶³ Un protagonist important al criminalității organizate a fost arestat în luna mai și va fi extrădat pentru a fi judecat în alt stat membru al UE. Datorită cooperării dintre Bulgaria, mai multe alte state membre și Europol, s-a putut confisca recent o mare cantitate de droguri.

⁶⁴ A se vedea Raportul tehnic, p. 30.

⁶⁵ Nu există informații cu privire la activele sechestrate sau confiscate referitoare la cazurile semnalate de noul parchet specializat în domeniul criminalității organizate. Un caz important privind spălarea de bani a fost inițiat recent, avându-i ca protagoniști pe Plamen Galev și Angel Hristov.

⁶⁶ În propunerile făcute de experți pe baza practicilor din alte state membre au fost incluse raportările periodice realizate de personalul de conducere din cadrul parchetelor și al poliției, precum și un registru central al conturilor bancare pentru a facilita desfășurarea anchetelor financiare.

sprijinul partenerilor UE, precum și adoptarea unor măsuri corective sub forma unui plan de acțiune, par a fi modalitatea cea mai clară prin care se pot realiza progrese.

Recent, au fost evidențiate eșecuri de ordin sistemic la nivelul asigurării respectării legii, după ce doi condamnați importanți s-au sustras executării pedepsei cu închisoarea. Autoritățile bulgare nu au reușit să îi aresteze pe unii dintre infractorii cei mai importanți din țară, după pronunțarea pedepsei de către instanță. Acest lucru trebuie considerat un eșec major al sistemului.

II.3 Lupta împotriva corupției în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință nr. 4: realizarea unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt și raportarea rezultatelor acestora. Raportarea rezultatelor verificărilor interne din cadrul instituțiilor publice și a publicării informațiilor privind averile demnitarilor.

Obiectivul de referință nr. 5: adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special la frontiere și în administrația locală.

Cu ocazia aderării la UE, MCV a trasat modul în care se estima că Bulgaria putea da rezultate mai bune în lupta împotriva corupției. Aceasta a presupus ca autoritățile responsabile de asigurarea respectării legii și sistemul judiciar să demonstreze că sunt în măsură să ancheteze, să urmărească penal și să condamne cazuri de corupție la nivel înalt, precum și să cerceteze cazurile de averi nejustificabile. Printre principalele instrumente se numără un sistem de control al activelor deținute de funcționarii publici de rang înalt, măsuri de combatere a corupției la nivelul asigurării respectării legii, urmărirea penală la frontiere și în alte părți ale sectorului public și măsuri specifice în domenii precum conflictele de interese și achizițiile publice.

Începând din 2007, Bulgaria a elaborat un cadru administrativ cuprinzător și a adoptat măsuri de prevenire menite să combată corupția. Sunt disponibile instrumente de evaluare a riscurilor și au fost puse în aplicare metodologii specifice pentru domenii-cheie precum declarațiile de avere și conflictele de interese. Datorită reformelor în cadrul poliției de frontieră și al autorităților vamale s-au redus oportunitățile de corupție în aceste domenii. Cu toate acestea, punerea în aplicare a rămas în continuare neuniformă. S-au înregistrat regrese în domenii precum legea din 2009 privind amnistia⁶⁷. În plus, nu s-a ținut încă seama de recomandările Comisiei privind eficientizarea sistemului de verificare a activelor pentru a detecta cazurile de îmbogățire prin mijloace ilicite⁶⁸.

În analiza pe care au efectuat-o cu privire la cadrul anticorupție din Bulgaria, experții pe care i-a consultat Comisia au evidențiat anumite deficiențe de ordin general care împiedică realizarea de progrese în acest domeniu. Bulgaria nu are instituții independente în domeniul combaterii corupției, care să aibă competența și obligația de a înainta propuneri și de a întreprinde acțiuni⁶⁹. Acest lucru limitează libertatea lor de a interveni în mod proactiv și de a efectua un control independent. Prin urmare, multe activități administrative din acest domeniu

⁶⁷ Legea din 2009 privind amnistia a condus la 458 de cazuri a căror anchetare a fost întreruptă, inclusiv cazuri de abuz în serviciu și detournări ale fondurilor publice.

⁶⁸ COM(2011)459 final, p. 10.

⁶⁹ Cu excepția Biroului Național de Audit, toate autoritățile aferente acestui domeniu se află în subordinea puterii executive.

tind să fie reactive și să se concentreze numai pe conformitatea formală. Absența drepturilor de sancționare în anumite domenii, precum și absența sancțiunilor efective în domenii în care există asemenea drepturi, subliniază dificultatea cu care se înregistrează progrese în acest sens⁷⁰.

Pentru ca în următoarea perioadă să se poată efectua o schimbare radicală în ceea ce privește lupta împotriva corupției, Bulgaria ar trebui să aibă în vedere instituirea unui organism independent care să coordoneze și să sprijine monitorizarea în acest domeniu. În acest context, ar fi, de asemenea, oportun să se efectueze o evaluare independentă a impactului în ceea ce privește strategia națională a Bulgariei de combatere a corupției și a criminalității organizate și să se stabilească o nouă strategie cu indicatori și obiective de referință mai clare cu privire la rezultatele obținute în acest sens.

Preocupările legate de corupție au atins niveluri semnificative în Bulgaria: 96 % dintre cetățenii bulgari consideră corupția ca fiind o problemă importantă, iar pentru 68 % dintre aceștia situația în acest domeniu pare neschimbată sau chiar înrăutățită față de anul 2007⁷¹. Percepția publică nu se va schimba decât dacă se va vedea că se iau măsuri concrete în ceea ce privește lupta împotriva corupției.

Corupția la nivel înalt

Începând din 2007, MCV s-a concentrat asupra răspunsului oferit de sistemul judiciar și de autoritățile competente în materie de asigurare a respectării legii cu privire la anumite cazuri de corupție și, în special, cazuri de corupție la nivel înalt, în care sunt implicați funcționari guvernamentali și politicieni de rang înalt. Bulgaria a elaborat o abordare specializată în acest domeniu. În anul 2009, în conformitate cu recomandările Comisiei⁷², Bulgaria a creat o echipă comună privind anchetarea și urmărirea penală a fraudelor care afectează fondurile UE și și-a consolidat cadrul legal⁷³. În același timp, au fost instituite echipe comune care s-au concentrat asupra criminalității organizate și care au tratat alte câteva cazuri de corupție la nivel înalt. Ca urmare a recomandărilor suplimentare formulate în rapoartele privind MCV⁷⁴, Bulgaria a creat, în 2012, o echipă comună menită să se focalizeze pe corupție și a reorganizat echipa comună responsabilă de fraude la nivelul UE, extinzând sfera de acțiune a acesteia pentru a include mai multe domenii aferente fraudelor cu fonduri publice.

Rezultatele care s-au obținut datorită acestor structuri specializate sunt eterogene. Chiar dacă, inițial, instituirea echipei comune privind fraudă la nivelul UE a generat o creștere a numărului de cazuri în instanță, numărul acestora a scăzut din nou în 2011⁷⁵ și majoritatea

⁷⁰ Biroul Național de Audit și Comisia privind conflictele de interese nu pot impune sancțiuni în cazul în care se refuză cooperarea. Inspectoratele au dreptul de a sancționa nerespectarea legilor privind preîntâmpinarea corupției, însă, în realitate, nu au exercitat acest drept.

⁷¹ Eurobarometrul Flash nr. 351 din iulie 2012.

⁷² În 2009, Comisia a recomandat Bulgariei să instituie structuri specializate destinate urmăririi penale și judecării cazurilor de corupție la nivel înalt și de criminalitate organizată. COM(2009)402 final, p. 7.

⁷³ Modificările aduse Codului penal în mai 2008 au permis acceptarea în instanță a unor dovezi furnizate de către Oficiul European de Luptă Antifraudă OLAF.

⁷⁴ COM(2011)459 final, p. 8-9.

⁷⁵ Numărul condamnărilor în cazuri de fraudă la nivelul UE a crescut, constant, de la niciun caz în 2007 la un nivel ridicat de 243 de condamnări în 2010, pentru a scădea din nou la 159 de cazuri în 2011. Toate acuzațiile de fraudă cu fonduri ale UE, înregistrate în 2011, au încetat să mai fie considerate infracțiuni și au devenit încălcări administrative. [COM(2012)57 final, p. 6].

cazurilor respective au fost de importanță redusă. În plus, potrivit studiului efectuat de Comisie, există un număr mare de acțiuni respinse nemotivat și de cazuri nesoluționate⁷⁶.

Rezultatele obținute de sistemul judiciar cu privire la alte cazuri de corupție prezintă o imagine asemănătoare: deși în 2009 și 2010 numărul cazurilor respective a crescut, în 2011⁷⁷ s-a înregistrat o scădere semnificativă a acestora. În plus, foarte puține cazuri la nivel înalt sunt deferite justiției, multe dintre acestea avansând foarte lent, în timp ce într-un număr excesiv de mare de cazuri se pronunță achitări⁷⁸. S-a obținut o reacție extrem de slabă din partea sistemului judiciar⁷⁹ în ceea ce privește anchetarea unor presupuse cazuri de corupție și de abuz în serviciu referitoare la magistrați.

În acest context, trebuie exprimate preocupări deosebite în legătură cu întârzierile și amânările continue la nivelul instanțelor care soluționează căile de atac în două cazuri emblematiche privind fraudă cu fonduri ale UE, în care instanța de fond a pronunțat, în martie și octombrie 2010, condamnări la perioade lungi de detenție. Nu a putut fi oferită o explicație satisfăcătoare cu privire la incapacitatea sistemului judiciar⁸⁰ de a recurge în mod activ la posibilitățile procedurale disponibile pentru a accelera soluționarea acestor cazuri emblematiche. Rezultatele dezamăgitoare obținute atât în faza de cercetare și urmărire penală, cât și în faza de judecată cu privire la cazurile de corupție la nivel înalt pot fi atribuite în mare măsură neajunsurilor sistematice care afectează eficacitatea sistemului judiciar în alte domenii, cum ar fi cadrul legal, jurisprudența instanțelor și practicile utilizate de autoritățile responsabile de urmărirea penală și de controlul administrativ. Acestea au fost identificate de Comisie în 2011⁸¹ și sunt reflectate foarte clar într-un studiu efectuat în 2012 de către organele de urmărire penală. Măsurile corective implementate de către organele de urmărire penală⁸² demonstrează un nivel de înțelegere crescând în cadrul sistemului judiciar cu privire la necesitatea unei schimbări substanțiale în ceea ce privește practicile profesionale și organizarea, astfel încât Bulgaria să poată obține rezultate mai bune în lupta împotriva corupției la nivel înalt.

Aceste măsuri ar trebui să fie integrate în cadrul unui efort global pe plan legislativ și instituțional pe care Bulgaria ar trebui să îl depună în vederea îmbunătățirii modalității în care cazurile de corupție sunt aduse în fața instanței, conform recomandărilor formulate în 2011, în

⁷⁶ În rapoartele sale din iulie 2011 și februarie 2012, Comisia a evidențiat o multitudine de cazuri a căror cercetare a fost întreruptă, în timp ce aspecte conexe au fost urmărite penal în alt stat membru [COM(2011)459 final, p. 6; COM(2012) 57 final, p. 6].

⁷⁷ Noi cazuri de urmărire penală cu privire la infracțiunile de corupție: 512 în 2007, 490 în 2008, 595 în 2009, 684 în 2010 și 522 în 2011.

⁷⁸ De la ultima analiză efectuată de Comisie în luna iulie 2011, s-au pronunțat condamnări în cinci cazuri de corupție la nivel înalt, dintre care, în două cazuri, acestea au fost definitive. S-au pronunțat condamnări definitive la pedeapsa cu închisoarea în două cazuri referitoare la un fost membru al Parlamentului și la un fost director al unei întreprinderi de stat și s-a suspendat executarea unei pedepse. Pe parcursul aceleiași perioade, s-au pronunțat achitări în zece cazuri în care au fost implicați trei foști miniștri, un fost ministru adjunct și alți înalți funcționari, directori ai unor întreprinderi de stat și oameni de afaceri.

⁷⁹ A se vedea pagina 7 de mai sus.

⁸⁰ În ambele cazuri, prin diversele întârzieri, hotărârile de condamnare pronunțate în 2010 la instanțele de fond au stagnat în faza căilor de atac. (Raportul tehnic, p. 20, nota de subsol 80).

⁸¹ Raportul tehnic privind MCV din 20 iulie 2011 [SEC(2011)967 final], p. 12.

⁸² A se vedea Raportul tehnic, p. 16-17.

cadrul MCV⁸³. Aceasta va necesita o acțiune coordonată în mai multe domenii. În primul rând, Bulgaria ar trebui să aibă în vedere modificări legislative pentru a facilita urmărirea penală în cazul infracțiunilor de corupție săvârșite de sistemul judiciar⁸⁴. În al doilea rând, autoritățile responsabile de controlul administrativ ar trebui să ia o atitudine proactivă în vederea identificării cazurilor și a mijloacelor eficiente de cooperare cu sistemul judiciar. În al treilea rând, este necesar ca anchetatorii din cadrul poliției și procurorii să dezvolte capacitatea de a analiza date economice și financiare complexe. Și, în cele din urmă, este necesar, de asemenea, ca organele de urmărire penală să fie în măsură să planifice în mod corespunzător și să finalizeze cu succes anchetele complexe, iar sistemul judiciar trebuie să permită judecătorilor să dobândească o mai bună capacitate de apreciere a documentelor economice și financiare, să alinieze jurisprudența și să încurajeze aplicarea de sancțiuni disuasive prin casafie. În acest context, va fi important să se stabilească o strânsă cooperare operațională între echipele comune specializate în anticorupție și parchetul specializat în criminalitate organizată.

În pofida instrumentelor juridice și procedurale diverse elaborate în vederea combaterii corupției la nivel înalt, dificultățile persistente întâmpinate în respectivele cazuri aduse în fața instanței ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea și determinarea sistemului judiciar. De obicei, în cazurile de corupție la nivel înalt sunt implicate personalități publice influente; prin urmare, acestea reprezintă un test pentru capacitatea și independența sistemului judiciar din Bulgaria. Întrucât corupția și criminalitatea organizată sunt deseori corelate, desfășurarea unor anchete financiare detaliate reprezintă o parte esențială a oricărei investigații în acest domeniu și joacă un rol deosebit de important în descoperirea legăturilor dintre criminalitatea organizată și clasa politică. Bulgaria nu a acordat atenția cuvenită acestor aspecte. De asemenea, va fi important să se lucreze în strânsă cooperare cu comisia pentru confiscarea activelor și cu alte autorități de control administrativ în vederea instrumentării eficiente a cazurilor de corupție la nivel înalt, cu rezultate disuasive.

Corupția existentă în administrația publică

Eforturile pe care le depun instituțiile competente în materie de asigurare a respectării legii cu privire la lupta împotriva corupției trebuie să fie completate de măsuri administrative eficiente pentru a identifica încălcările legii, a aplica sancțiuni și a elabora măsuri de prevenire. Începând din 2007, Bulgaria a dezvoltat un cadru administrativ cuprinzător în acest domeniu. În special, Bulgaria a creat, în subordinea Consiliului de Miniștri, un organism de coordonare la nivel înalt, responsabil de lupta împotriva corupției și însărcinat cu supravegherea punerii în aplicare a strategiei și a planurilor de acțiune ale Bulgariei în acest domeniu. În 2010, au fost create două noi organisme administrative, o comisie pentru prevenirea conflictelor de interese și un organism orizontal însărcinat cu promovarea luptei împotriva corupției. Mai mult, inspectoratele administrative din fiecare sector de activitate a autorităților publice au fost însărcinate cu dezvoltarea și monitorizarea activităților de prevenire și a instrumentelor de evaluare a riscurilor, fiind responsabile, de asemenea, de aplicarea sancțiunilor disciplinare, dacă este cazul. Acest cadru este completat de Biroul Național de Audit, care este responsabil de controlul activelor funcționarilor publici.

⁸³ În acest scop, Comisia a recomandat ca Bulgaria să desfășoare un audit cuprinzător al practicilor, procedurilor și organizării sistemului judiciar și să stabilească un plan de acțiune detaliat, în colaborare cu experți internaționali. [COM(2011)459 final, recomandări în conformitate cu punctele 3 și 6, p. 8-9].

⁸⁴ A se vedea Raportul tehnic, p. 9.

Datorită acestui cadru administrativ cuprinzător, Bulgaria a fost în măsură să prezinte, începând din 2007, o serie de realizări în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției. În majoritatea sectoarelor publice au fost elaborate și puse în aplicare instrumente de evaluare a riscurilor și coduri deontologice, a fost instituit un sistem de declarații periodice privind conflictele de interese, incompatibilitățile și activele funcționarilor publici, în timp ce anumite instituții precum administrația vamală, autoritățile fiscale și poliția de frontieră au efectuat o reformă structurală, acordând o atenție deosebită integrității și prevenirii corupției.

Cu toate acestea, există în continuare o serie de deficiențe importante pe care Bulgaria ar trebui să le remedieze pentru a realiza o schimbare radicală în ceea ce privește descurajarea corupției și creșterea gradului de încredere a cetățenilor bulgari în instituțiile statului. Sistemul de control al activelor pe baza căruia Biroul Național de Audit colectează și publică declarațiile de avere contribuie în mod eficient la transparența acestora, însă verificarea declarațiilor nu dă rezultate satisfăcătoare, iar sistemul nu oferă nicio posibilitate de detectare a cazurilor de îmbogățire prin mijloace ilicite. Au fost raportate⁸⁵ puține cazuri de monitorizare concretă a neconcordanțelor în declarații din partea altor instituții. Nu s-a ținut seama de recomandarea Comisiei de a include verificarea activelor în noua lege privind confiscarea activelor⁸⁶. Faptul că puține dintre aceste cazuri sunt anchetate indică în mod clar existența unei deficiențe în acest domeniu, fiind necesar ca o parte din aparatul administrativ să își asume răspunderea explicită de a urmări în mod proactiv cazurile de îmbogățire prin mijloace ilicite.

În 2009, Bulgaria a adoptat o lege privind conflictele de interese și a instituit o autoritate administrativă însărcinată cu determinarea și sancționarea conflictelor de interese⁸⁷. Instituirea unei comisii specializate a cărei misiune este stabilirea conflictelor de interese și recomandarea de sancțiuni cu privire la acestea a condus la o creștere impresionantă a semnalărilor publice privind conflictele de interese și la o serie de decizii, însă până în prezent un singur caz a fost finalizat⁸⁸. Evaluarea primelor 15 luni de funcționare a comisiei prezintă o nouă autoritate care a răspuns provocării și și-a început rapid activitatea, dar care nu este încă în măsură să emită decizii convingătoare în cazuri importante⁸⁹. Este, de asemenea, necesar să se analizeze eficacitatea legii privind conflictele de interese. Există două căi de atac împotriva deciziilor comisiei, iar orice sancțiune administrativă ulterioară poate să facă, de asemenea, obiectul a două căi de atac. Din cauza acestei proceduri greoaie, cu două niveluri, comisia a

⁸⁵ Declarațiile sunt verificate automat de un program informatic pe baza altor date disponibile precum declarațiile fiscale, însă nu se pot realiza profiluri de risc, nu se pot accesa datele bancare, nu se pot compara declarațiile anilor precedenți și, prin urmare, nu există posibilitatea urmăririi cazurilor de îmbogățire prin mijloace inexplicabile.

⁸⁶ Comisia a recomandat Bulgariei să „adopte o legislație care să prevadă confiscarea bunurilor indiferent dacă acuzatul este condamnat sau nu și verificarea din oficiu a averii înalților funcționari, a magistraților și a politicienilor și demonstrarea obținerii de rezultate în acest domeniu” [COM(2011) 459 final, p. 9].

⁸⁷ În 2009, Bulgaria a adoptat o lege și ulterior, în 2011, a înființat Comisia pentru prevenirea și identificarea conflictelor de interese, după ce, în vara anului 2008, s-a suspendat acordarea de fonduri din partea UE, fapt care a fost motivat, în special, prin existența mai multor cazuri de conflicte de interese și prin lipsa protecției fondurilor UE în acest domeniu. [Raportul tehnic, p. 27; a se vedea, de asemenea, COM(2008)496 final „Raportul privind gestionarea fondurilor UE în Bulgaria”].

⁸⁸ A se vedea Raportul tehnic, p. 27.

⁸⁹ În cazurile recente care au făcut obiectul unor anchete publice sunt implicați fostul președinte al Comisiei pentru confiscarea activelor, fostul președinte al Comisiei pentru protecția consumatorilor, precum și un fost membru al acesteia.

fost în măsură să pronunțe, până în prezent, numai cinci decizii cu caracter penal⁹⁰. Comisia trebuie să demonstreze că este capabilă de un bun discernământ în cazuri delicate. Nu au fost încă urmate recomandările Comisiei de a aplica normele privind conflictele de interese contractelor individuale de prestare de servicii⁹¹.

Bulgaria pune în aplicare, în cadrul puterii executive, o metodologie privind evaluarea riscurilor în materie de corupție, sub autoritatea Inspectoratului General al Consiliului de Miniștri. Această metodologie poate fi considerată un instrument util în vederea prevenirii corupției. Cu toate acestea, aplicarea ei nu este obligatorie, iar capacitatea Inspectoratului General de a urmări transpunerea sa în practică este limitată. În plus, evaluarea riscurilor în materie de corupție este obligatorie numai pentru puterea executivă⁹², până în prezent nefiind aplicate sancțiuni disciplinare în cazurile în care nu au fost respectate cerințele. O nouă structură menită să evalueze riscurile în materie de corupție la nivelul cadrului instituțional bulgar („Borkor”) nu este deocamdată operațională. Pentru a avea valoare adăugată, aceasta va trebui să devină o instituție centrală puternică menită să coordoneze lupta împotriva corupției, să aibă competențe în materie de evaluare a planurilor altor instituții, să efectueze o evaluare a riscurilor privind declarațiile în materie de conflicte de interese sau să îndeplinească funcția de secretariat în cadrul unui proces de monitorizare independent.

Achiziții publice

Deficiențele la nivelul punerii în aplicare a legislației în materie de achiziții publice reprezintă o sursă importantă de corupție. Acestea compromit, de asemenea, utilizarea efectivă a fondurilor UE și, în general, determină o calitate mai scăzută în ceea ce privește furnizarea de bunuri publice, precum și irosirea banilor publici. Auditurile și evaluările efectuate de diverse servicii ale Comisiei au identificat existența unor riscuri și deficiențe substanțiale în acest domeniu.

Începând din 2007, Bulgaria a depus eforturi în vederea îmbunătățirii cadrului său legal și a măsurilor administrative în materie de achiziții publice. Pentru a da curs recomandărilor Comisiei⁹³, Bulgaria a reformat legislația în materie de achiziții publice, în vederea simplificării ei și a consolidării unor controale administrative. Agenției pentru finanțe publice și Curții de Conturi li s-a conferit competența de a întreprinde verificări din oficiu, iar cerința adresată Agenției pentru Achiziții Publice de a efectua verificări ale licitațiilor înainte de publicarea acestora a fost extinsă. S-au depus eforturi pentru a îmbunătăți expertiza sistemului judiciar, inclusiv printr-o mai mare specializare.

Cu toate acestea, eforturile în acest sens nu au generat încă rezultatele așteptate. Numărul plângerilor primite de Comisie cu privire la sistemul de achiziții publice al Bulgariei continuă să crească⁹⁴ și există cazuri clare de încălcări grave ale normelor UE în materie de achiziții

⁹⁰ Printre deficiențele evidențiate de către experți, se numără, în special, incapacitatea de a da curs semnalărilor anonime și de a aplica sancțiuni administrative în cazurile în care sunt prezentate declarații incorecte (a se vedea Raportul tehnic, p. 27).

⁹¹ [COM(2011)459 final, recomandarea v, p. 10] Contractele individuale de prestare de servicii se bazează, în prezent, pe legea privind obligațiile și contractele, sustrăgându-se astfel legislației în domeniul muncii și dispozițiilor acesteia în materie de conflicte de interese și incompatibilitate.

⁹² Pentru Parlament, sistemul judiciar, autoritățile locale autonome, agențiile publice, instituțiile publice, utilitățile și fondurile publice nu este obligatorie evaluarea riscurilor în materie de corupție.

⁹³ COM(2011)459 final, p. 10.

⁹⁴ În domeniul achizițiilor publice, Comisia a primit 4 plângeri în perioada 2008-2009 și 26 de plângeri în perioada 2010-2011.

publice. Chiar dacă anul acesta s-a pus la dispoziție personal suplimentar⁹⁵, resursele destinate sprijinirii autorităților contractante rămân insuficiente. Va fi important ca Bulgaria să pună în aplicare în mod eficace noi proceduri de control. Dacă Agenției pentru Achiziții Publice i s-ar conferi dreptul de a efectua verificări din oficiu, s-ar trimite un semnal important, și anume că se așteaptă o abordare mai proactivă, bazată pe riscuri, din partea tuturor organismelor de control.

III. Următoarele etape

Evaluarea Comisiei prezintă progresele înregistrate de Bulgaria în cei cinci ani de la aderarea sa la UE. MCV a contribuit pozitiv la înfăptuirea acestor progrese. Comisia consideră că Bulgaria se îndreaptă spre realizarea obiectivelor prevăzute de MCV, cu condiția să accelereze procesul de reformă. Consolidarea reformelor va necesita o asumare mai profundă a acestui proces, în special la nivelul factorilor de decizie din sistemul judiciar. Va fi necesară, de asemenea, stabilirea de către autorități a unei direcții comune și a unei abordări cuprinzătoare în ceea ce privește punerea în aplicare a schimbărilor, corelând activitățile desfășurate de diferitele instituții într-un mod mai eficace decât în trecut. Acest lucru presupune un efort sporit pentru a demonstra importanța acordată integrității, iar corupția și criminalitatea organizată sunt sancționate cu eficacitate. MCV ar trebui să continue pentru a sprijini aceste eforturi și pentru a menține dinamica tranziției către un proces de reformă durabil și ireversibil, un proces suficient de puternic pentru ca intervenția externă a MCV să nu mai fie necesară.

Ultimii cinci ani au arătat că Bulgaria este în măsură să facă progrese considerabile atunci când există o îndrumare politică clară. Această țară a adoptat multe dintre instrumentele corespunzătoare. În următoarea etapă, va fi necesară utilizarea acestor instrumente pentru a stimula și a pune în aplicare reformele. Acest lucru va facilita îndeplinirea cerințelor prevăzute de MCV, reprezentând totodată o demonstrare a angajamentului față de poporul bulgar. Toate statele membre au atât obligații, cât și oportunități în spațiul de libertate, securitate și justiție, iar Comisia așteaptă cu interes ca Bulgaria să finalizeze procesul deosebit specificat în cadrul MCV și să facă față acestor chestiuni pe baza aceluiași criterii folosite și de către alte state membre.

Recunoscând faptul că, în prezent, Bulgaria trebuie să pună în aplicare aspectele asupra cărora s-a convenit, să evite orice regrese și să demonstreze un bilanț important în acest sens, Comisia a decis că va efectua următoarea sa evaluare la sfârșitul anului 2013. Astfel va putea exista un interval de timp suficient pentru evaluarea rezultatelor concrete. De asemenea, Comisia nu va mai întocmi rapoarte intermediare. Cu toate acestea, Comisia va monitoriza îndeaproape progresele realizate pe parcursul acestei perioade, efectuând misiuni periodice și inițiind frecvent dialoguri cu autoritățile bulgare și cu alte state membre.

IV. Recomandări

Pentru a menține ritmul progreselor, Comisia invită Bulgaria să ia măsuri în următoarele domenii, pe baza recomandărilor menite să ajute Bulgaria să își concentreze eforturile asupra pregătirii următoarei evaluări a progreselor realizate în cadrul MCV, pe care Comisia o va efectua la sfârșitul anului 2013.

1. Reforma sistemului judiciar

⁹⁵ Anul acesta, Agenției pentru Achiziții Publice i s-au alocat 10 posturi suplimentare, în principal pentru desfășurarea de funcții de control *ex-ante* suplimentare.

- Reînnoirea mandatului Consiliului Judiciar Suprem în vederea îndeplinirii unei reforme fundamentale.
- Instituirea și implementarea unei strategii pe termen mediu privind gestionarea resurselor umane pentru sistemul judiciar, pe baza unei analize a necesităților și a volumului de muncă, implicând modificări la nivelul structurii instanțelor, al recrutării și al pregătirii personalului.
- Abilitarea unui nou procuror general care să reformeze structura, procedurile și organizarea parchetelor, pe baza unui audit funcțional independent și în cooperare cu experți externi.
- Stabilirea unui obiectiv pentru încheierea activității legate de noul Cod penal, precum și pentru punerea în practică a acestuia.
- Asigurarea implicării deschise a tuturor ONG-urilor și organizațiilor profesionale semnificative în definirea și monitorizarea strategiilor de reformă.

2. Independența, răspunderea și integritatea sistemului judiciar

- Focalizarea activității Inspectoratului asupra integrității și a eficienței justiției. Definirea unui sistem unic și eficace de alocare aleatorie a dosarelor în vederea utilizării acestuia la nivel național.
- Garantarea faptului că alegerea procurorului general oferă exemplul unui proces transparent și competitiv, bazat pe criteriul integrității și al eficacității.
- Asigurarea faptului că transparența, obiectivitatea și integritatea reprezintă priorități absolute în ceea ce privește modul de evaluare, de promovare, de numire a personalului, precum și în ceea ce privește luarea deciziilor disciplinare în cadrul sistemului judiciar.

3. Eficiența procesului judiciar

- Stabilirea unei strategii menite să reducă întârzierile cu care sunt publicate motivările hotărârilor judecătorești și găsirea unei soluții la această problemă.
- Remedierea deficiențelor existente la nivelul executării efective a hotărârilor judecătorești, de exemplu sustragerea de la executarea pedepsei cu închisoarea sau neaplicarea sancțiunilor financiare definite în instanță.
- Adoptarea unei strategii menite să îmbunătățească coerența juridică, incluzând o strategie proactivă stabilită de Curtea Supremă de Casație pentru a identifica domeniile în care există divergențe și a se pronunța asupra acestora.

4. Lupta împotriva criminalității organizate

- Garantarea faptului că noua comisie pentru confiscarea activelor este numită pe criterii de integritate, că alte autorități, și anume organele de urmărire penală, cooperează pe deplin cu aceasta și că, dacă este necesar, Curtea Supremă de Casație se pronunță cu promptitudine pentru a-și păstra autoritatea;

- Efectuarea unei analize independente a cazurilor nesoluționate, care să includă deficiențele existente atât la nivelul investigațiilor preliminare, cât și la nivelul urmăririi penale și judecării, inclusiv protecția martorilor, o analiză economică și financiară, colectarea de către poliție a dovezilor și cooperarea dintre sistemul judiciar și puterea executivă.
- În temeiul celor de mai sus, remedierea deficiențelor apărute la nivelul structurii, al gestionării, al personalului, al formării, al cooperării și al practicii profesionale.

5. Lupta împotriva corupției

- Utilizarea experienței dobândite din cazurile anterioare în vederea îmbunătățirii rezultatelor obținute de poliție, de parchete și de instanțe.
- Efectuarea unei evaluări independente a impactului Strategiei naționale anticorupție a Bulgariei. Nominalizarea unei singure instituții care să aibă sarcina de a coordona lupta împotriva corupției, de a sprijini și coordona eforturile depuse în diferite sectoare, de a raporta rezultatele obținute în cadrul strategiei anticorupție de către toate organismele publice și de a susține un nou sistem independent de monitorizare la care să participe societatea civilă.
- Modificarea legii privind conflictele de interese pentru a permite aplicarea efectivă a sancțiunilor disuasive. Revizuirea sistemului privind declarațiile de avere și verificarea averilor, transformându-l într-un instrument eficace de detectare a cazurilor de îmbogățire prin mijloace ilicite.