

Βρυξέλλες, 25.1.2017
COM(2017) 43 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Σχετικά με την πρόοδο της Βουλγαρίας στο πλαίσιο του μηχανισμού συνεργασίας και
ελέγχου**

{SWD(2017) 24 final}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ) συστάθηκε κατά την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2007¹ προκειμένου να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Έκτοτε, οι εκθέσεις του ΜΣΕ επιδιώκουν να συμβάλουν στη στόχευση των προσπαθειών των βουλγαρικών αρχών μέσω ειδικών συστάσεων και έχουν καταγράψει την πρόοδο που επιτέλεσε η Βουλγαρία. Δεδομένου ότι φέτος είναι η δέκατη επέτειος λειτουργίας του ΜΣΕ, η Επιτροπή προβαίνει σε απολογισμό με επισκόπηση των επιτευγμάτων, των προκλήσεων που απομένουν και των λοιπών μέτρων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων του ΜΣΕ.

Όπως έχει επανειλημμένα καταστήσει σαφές το Συμβούλιο², ο ΜΣΕ θα λήξει όταν εκπληρωθούν και τα έξι κριτήρια αναφοράς που ισχύουν για τη Βουλγαρία. Τα κριτήρια αναφοράς καθορίστηκαν κατά την προσχώρηση και καλύπτουν θέματα ουσιαστικής σημασίας για τη λειτουργία των κρατών μελών - την ανεξαρτησία και αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης, την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Για την επίτευξή τους, απαιτείται συνδυασμός νομοθετικών και θεσμικών μέτρων. Επιπλέον, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να αξιολογηθούν πλήρως μόνον με την εξέταση του κατά πόσον το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα τους είναι αισθητό στην πράξη, και κατά πόσον μπορούν να θεωρηθούν ενσωματωμένα στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Βουλγαρίας και κατά πόσον είναι αμετάκλητα. Αυτό επιτρέπει στους πολίτες να έχουν εμπιστοσύνη ότι οι αποφάσεις και οι πρακτικές στη Βουλγαρία σέβονται πλήρως το κράτος δικαίου και παρέχουν τη βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης που απαιτείται για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

Η μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελούν βασικά ζητήματα της βουλγαρικής κοινωνίας κατά την τελευταία δεκαετία³. Ο ΜΣΕ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη Βουλγαρία ως κινητήρια δύναμη για τη μεταρρύθμιση, καθώς και ως εργαλείο για την παρακολούθηση της προόδου. Τα συμπεράσματα της Επιτροπής και η μεθοδολογία του ΜΣΕ λαμβάνουν συστηματικά την υποστήριξη του Συμβουλίου ενώ απολαμβάνουν της συνεργασίας και της θετικής συμβολής πολλών κρατών μελών. Η συνεργασία έχει επίσης ενισχυθεί με την παροχή στήριξης στη Βουλγαρία στο πλαίσιο των ταμείων της ΕΕ και, πιο πρόσφατα, από τη στοχευμένη βοήθεια που συντονίζει η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Structural Reform Support Service - SRSS).

Εκτός από την παρακολούθηση της προόδου κατά τα τελευταία 10 έτη, οι εκθέσεις του ΜΣΕ επισήμαναν επίσης ότι ο ρυθμός των μεταρρυθμίσεων έχει διαφοροποιηθεί, κυρίως σε περιόδους πολιτικής αστάθειας. Έχει σταδιακά τεθεί σε εφαρμογή πλαίσιο που περιλαμβάνει δύο σημαντικές εθνικές στρατηγικές για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η πρόοδος στην καταπολέμηση της διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια και του οργανωμένου εγκλήματος εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση: για να

¹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου Υπουργών, της 17ης Οκτωβρίου 2006 (13339/06). Απόφαση της Επιτροπής για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Βουλγαρία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, 13 Δεκεμβρίου 2006 (C (2006) 6570 τελικό).

² Πιο πρόσφατα, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Μαρτίου 2016, το οποίο προέτρεψε για αποφασιστική επιτάχυνση των προσπαθειών ώστε να υλοποιηθούν όλες οι συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση της Επιτροπής του 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Για σχετικά έγγραφα σχετικά με τον ΜΣΕ, βλ. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 445: Ο Μηχανισμός Συνεργασίας και Ελέγχου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία δημοσιεύθηκε στις 25 Ιανουαρίου 2017

διαπιστωθεί ότι η μεταρρύθμιση λαμβάνει όντως χώρα, πρέπει να δημιουργηθεί μητρώο αποτελεσμάτων όσον αφορά την οριστική διευθέτηση στο δικαστήριο υποθέσεων διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια.

Η παρούσα έκθεση εξετάζει τις εξελίξεις στη Βουλγαρία από το 2007. Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, η έκθεση είναι το αποτέλεσμα ενδελεχούς ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και βασίζεται στη στενή συνεργασία με τις βουλγαρικές αρχές, καθώς και στη συμβολή της κοινωνίας των πολιτών και άλλων ενδιαφερομένων, συμπεριλαμβανομένων άλλων κρατών μελών.

Από την άποψη αυτή, είναι σημαντικό να αποσαφηνιστεί το πεδίο εφαρμογής του ΜΣΕ. Οι αποφάσεις για τη σύσταση του ΜΣΕ καθορίζουν τις παραμέτρους του πεδίου εφαρμογής του ΜΣΕ για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Οι εν λόγω παράμετροι θα καθορίσουν τον χρόνο εκπλήρωσης των κριτηρίων αναφοράς. Ωστόσο, ο ρυθμός και το βάθος των μεταρρυθμίσεων εξαρτώνται κατ' ανάγκη από το περιβάλλον στο οποίο μπορούν να σημειώσουν πρόοδο τα ειδικά θέματα που καλύπτονται από τον ΜΣΕ, τα χαρακτηριστικά της βουλγαρικής κοινωνίας και τη διακυβέρνησή της. Για παράδειγμα, οι προσπάθειες για την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας τα τελευταία έτη δεν έχουν ακόμη ευοδωθεί, γεγονός που έχει συνέπειες για τη διαδικασία μεταρρύθμισης. Η νομοθετική διαδικασία στη Βουλγαρία δεν παρέσχε ένα προβλέψιμο νομικό περιβάλλον⁴. Το περιβάλλον των βουλγαρικών μέσων ενημέρωσης χαρακτηρίζεται συχνά από χαμηλά επίπεδα ανεξαρτησίας και αναποτελεσματική εφαρμογή των δημοσιογραφικών προτύπων, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά τη δημόσια συζήτηση σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις⁵. Αν και τα θέματα αυτά δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του ΜΣΕ, έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ικανότητα υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και έχουν καταστήσει δυσκολότερη την επίτευξη προόδου στη Βουλγαρία.

Στον τομέα των εργασιών του ΜΣΕ, η παρούσα έκθεση διατυπώνει επίσης ορισμένες συστάσεις για πιο εντατική υποβολή εκθέσεων και διαφάνεια. Βραχυπρόθεσμα, αυτό θα βοηθήσει την Επιτροπή να καταλήξει σε τελικά συμπεράσματα· μετά τη λήξη του ΜΣΕ, θα στηρίξει επίσης τη βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων, συμβάλλοντας στη λογοδοσία.

Τέλος, θα πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του πεδίου εφαρμογής του ΜΣΕ δεν επιτρέπει την άμεση σύνδεση με άλλους τομείς πολιτικής. Επομένως, η Επιτροπή δεν θεωρεί σκόπιμη τη σύνδεση του ΜΣΕ με αποφάσεις σε άλλους τομείς, όπως την επιλεξιμότητα για τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία ή την πρόσβαση στον χώρο Σένγκεν.

Η παρούσα έκθεση χρησιμοποιεί την πιο μακροπρόθεσμη προοπτική για να προσδιορίσει τις βασικές εναπομένουσες ενέργειες για την υλοποίηση των στόχων του ΜΣΕ. Η δυναμική που δημιουργήθηκε μέχρι σήμερα επιτρέπει τη στροφή της εστίασης προς τις βασικές εναπομένουσες ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν. Όταν αναληφθούν οι ενέργειες που καθορίζονται στο πλαίσιο των κριτηρίων αναφοράς της παρούσας έκθεσης, το αντίστοιχο κριτήριο αναφοράς θα θεωρείται έχει προσωρινά εκπληρωθεί. Μόλις αυτό ισχύσει για όλα τα κριτήρια αναφοράς, ο ΜΣΕ θα παύσει να εφαρμόζεται. Οι συστάσεις που διατυπώνονται μπορούν συνεπώς να θεωρηθούν επαρκείς για την επίτευξη αυτού του στόχου - εκτός εάν οι εξελίξεις αναστρέψουν την πορεία της προόδου. Η Επιτροπή πιστεύει ότι το γεγονός αυτό θα πρέπει να συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας εκ μέρους των βουλγαρικών αρχών και

⁴ Σημαντική εξέλιξη σημειώθηκε τον Νοέμβριο 2016, με τροποποιήσεις του νόμου περί ρυθμιστικών πράξεων σύμφωνα με τις οποίες απαιτείται εκτίμηση του αντικτύπου για τις νέες νομοθετικές πράξεις που προτείνει η κυβέρνηση.

⁵ Η Βουλγαρία κατέχει τη χαμηλότερη θέση από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ στον παγκόσμιο δείκτη ελευθερίας του τύπου για το 2016: <https://rsf.org/en/ranking>

της ΕΕ στο σύνολό της. Στο πλαίσιο των κριτηρίων αναφοράς, όταν θεωρείται ότι έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος, η Επιτροπή θεωρεί ότι η αποφασιστική υλοποίηση με ταυτόχρονη διατήρηση τόσο του ρυθμού όσο και της συνεπούς πορείας των μεταρρυθμίσεων θα επιτρέψει την ταχεία εκπλήρωση αυτών των κριτηρίων αναφοράς· αυτό θα είναι πιο δύσκολο για άλλα κριτήρια αναφοράς. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει την επόμενη έκθεση έως το τέλος του 2017, και είναι έτοιμη να παράσχει περαιτέρω συνδρομή για να ενισχύσει το μη αναστρέψιμο της προόδου και, συνεπώς, την περάτωση του μηχανισμού.

2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΤΟΥ ΜΣΕ

Το τμήμα αυτό προβαίνει σε συνολική αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν την τελευταία δεκαετία, εξετάζοντας παράλληλα την πρόοδο σχετικά με τις συστάσεις που περιέχονται στην έκθεση του ΜΣΕ για το 2016. Οι σημαντικότερες εξελίξεις και τα αποτελέσματα αναλύονται λεπτομερώς στη συνοδευτική τεχνική έκθεση⁶. Τα έξι κριτήρια αναφοράς μπορούν να αξιολογηθούν μεμονωμένα, αλλά υπάρχουν διασυνδέσεις μεταξύ τους. Η αξιολόγηση της προόδου συνεπάγεται την εξέταση των διαρθρωτικών συνθηκών (όπως νόμων, θεσμών και πόρων)· των αποτελεσμάτων και των επιδόσεων· και του κατά πόσον η πρόοδος μπορεί να θεωρηθεί μη αναστρέψιμη. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, από την εποχή που συμφωνήθηκαν τα κριτήρια αναφοράς του ΜΣΕ, σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στα διεθνή πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και όσον αφορά συγκριτικές πληροφορίες για τα εθνικά συστήματα δικαιοσύνης στην ΕΕ, οι οποίες κατηύθυναν τις βουλγαρικές αρχές στις μεταρρυθμίσεις τους και επίσης συνέβαλαν στην παροχή αντικειμενικής και συγκρίσιμης μέτρησης της εξέλιξης του βουλγαρικού δικαστικού συστήματος και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος στο πλαίσιο των έξι κριτηρίων αναφοράς.

2.1 Δικαστική μεταρρύθμιση

Ανεξαρτησία και υποχρέωση λογοδοσίας του δικαστικού τομέα

Το πρώτο κριτήριο αναφοράς αφορά τη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα, με επίκεντρο τη δημιουργία ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου για τη δημιουργία ενός *ανεξάρτητου και υπόλογου δικαστικού συστήματος*. Κατά την τελευταία δεκαετία, η Βουλγαρία τροποποίησε δύο φορές το Σύνταγμά της, βελτιώνοντας τη λειτουργία του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ΑΔΣ) και θέτοντας σε εφαρμογή την Επιθεώρηση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ISJC) για την προώθηση της χρηστής διαχείρισης των δικαστικών οργάνων και την τήρηση των προτύπων ακεραιότητας του δικαστικού σώματος. Η πρώτη τροποποίηση πραγματοποιήθηκε λίγο μετά την προσχώρηση. Περαιτέρω σημαντικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν με τις συνταγματικές τροποποιήσεις που εγκρίθηκαν από την Εθνοσυνέλευση τον Δεκέμβριο 2015. Ειδικότερα, οι εν λόγω τροποποιήσεις δημιούργησαν χωριστά τμήματα στο ΑΔΣ για εισαγγελείς και δικαστές, βελτιώνοντας παράλληλα τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ζητήματα σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους και την εκλογή των μελών του ΑΔΣ, και ενισχύοντας τον ρόλο της επιθεώρησης του ΑΔΣ όσον αφορά την ακεραιότητα των δικαστικών λειτουργών. Ορισμένες από αυτές τις αλλαγές - π.χ. η αρχή «ένας δικαστής, μία ψήφος» στις εκλογές στο ΑΔΣ - ήταν απόρροια προηγούμενων εκθέσεων του ΜΣΕ. Η μετατροπή αυτών των τελευταίων τροποποιήσεων σε νομοθεσία ολοκληρώθηκε κατά τη διάρκεια του 2016, και συνεπώς η υλοποίηση πρέπει να

⁶ ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ (2017)24.

ολοκληρωθεί πριν φανεί ο πλήρης αντίκτυπος. Μέχρι στιγμής, είναι σαφές ότι η μεταρρύθμιση του Συμβουλίου οδήγησε σε μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο αυτού, ενώ η ενίσχυση του εκδημοκρατισμού θα έχει επίσης αντίκτυπο στις εκλογές του Συμβουλίου το 2017. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη ένταση μεταξύ των μελών του Συμβουλίου, εν μέσω ισχυρισμών περί ελλείψεως αντικειμενικότητας κατά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων, εξακολουθεί να προκαλεί ανησυχία. Η καθυστερημένη και ελλιπής παρακολούθηση της κατάστασης που διαπιστώθηκε στο Δικαστήριο της πόλης της Σόφιας προς τα τέλη του 2014 τονίστηκε στις δύο τελευταίες εκθέσεις του ΜΣΕ και τροφοδότησε περαιτέρω ισχυρισμούς για αδικαιολόγητη επιρροή στο πλαίσιο του ΑΔΣ. Γενικά, η Βουλγαρία έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο όσον αφορά το κριτήριο αναφοράς 1, αλλά πρέπει ακόμη να εμφανίσει ιστορικό επιδόσεων σχετικά με την εφαρμογή των πλέον πρόσφατων συνταγματικών τροποποιήσεων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δεύτερο κριτήριο αναφοράς εστιάζει στο νομικό πλαίσιο όσον αφορά τη *βασική νομοθεσία που επηρεάζει το δικαστικό σύστημα και τις δικαστικές διαδικασίες*. Έχουν σημειωθεί σημαντικές εξελίξεις κατά την τελευταία δεκαετία, ιδίως σε σχέση με τον νόμο περί δικαστικού συστήματος και τη βελτίωση των αστικών διαδικασιών. Το 2016 τέθηκαν σε ισχύ εκτεταμένες τροποποιήσεις του νόμου για το δικαστικό σύστημα, σε συνέχεια της συνολικής στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση που ανέπτυξε η κυβέρνηση και ενέκρινε η Εθνοσυνέλευση το 2015. Οι εν λόγω τροποποιήσεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν σε στενή διαβούλευση με ενδιαφερόμενους φορείς και εκπροσώπους επαγγελματικών κλάδων⁷, επιδιώκουν τη βελτίωση της νομοθεσίας σε πολλούς τομείς, από την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των δικαστικών λειτουργών έως την εσωτερική διαχείριση των δικαστηρίων. Από κοινού με τις προγενέστερες μεταρρυθμίσεις, οι αλλαγές αυτές αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό βήμα προόδου προς τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος της Βουλγαρίας.

Στον τομέα των ποινικών διαδικασιών, οι εξελίξεις ήταν λιγότερο έντονες και πρέπει ακόμη να αντιμετωπιστούν σημαντικές προκλήσεις. Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις κατά τα έτη μετά την προσχώρηση στην ΕΕ, οι ποινικές διαδικασίες στη Βουλγαρία εξακολουθούν να παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την αποτελεσματική δίωξη περίπλοκων υποθέσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου και σοβαρού οργανωμένου εγκλήματος. Ορισμένα συγκεκριμένα ζητήματα εντοπίστηκαν με την πάροδο των ετών, κάποια εκ των οποίων αντιμετωπίζονται μέσω νομοθετικής δράσης. Ωστόσο, η τυπολατρία των ποινικών διαδικασιών παραμένει πρόκληση για το νομικό σύστημα της Βουλγαρίας. Περαιτέρω νομοθετικές προτάσεις βρίσκονται προσφάτως σε προπαρασκευαστικό στάδιο, ορισμένες από τις οποίες - σε συνδυασμό με κατάλληλα οργανωτικά μέτρα - θα μπορούσαν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο.

Ο Ποινικός Κώδικας θεωρείται επίσης πηγή προβλημάτων κατά τη δίωξη σοβαρών εγκληματικών πράξεων και αποτελεί αντικείμενο διαρκών συζητήσεων στο πλαίσιο των διαδοχικών κυβερνήσεων⁸. Το 2015 η κυβέρνηση δρομολόγησε νέα διαδικασία προβληματισμού για την ευρύτερη μεταρρύθμιση της πολιτικής σε ποινικά θέματα, που προωθήθηκε το 2016 μέσω σχεδίου τεχνικής βοήθειας με τη συμμετοχή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων. Αυτό αποσκοπούσε σε μια συνολική μεταρρύθμιση, η οποία θα απαιτήσει

⁷ Η κυβέρνηση συνέστησε γνωμοδοτικό συμβούλιο για τη δικαστική μεταρρύθμιση στο πλαίσιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης, το οποίο διαδραμάτισε κεντρικό ρόλο στην οριστικοποίηση των νομοθετικών προτάσεων.

⁸ Ένα σχέδιο μεταρρύθμισης του Ποινικού Κώδικα που καταρτίστηκε από προηγούμενη κυβέρνηση το 2014 δεν ευοδώθηκε καθώς δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες, ενώ λίγο μετά την κατάθεσή του επήλθε διάλυση της Εθνοσυνέλευσης.

προσεκτική ανάλυση και προετοιμασία, καθώς και ευρείες διαβουλεύσεις εντός του δικαστικού σώματος και των νομικών επαγγελματιών. Είναι προφανές ότι μια γενική μεταρρύθμιση του Ποινικού Κώδικα θα είναι μακροχρόνια διαδικασία. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή δεν θα απέκλειε πιο άμεσες αλλαγές που θα μπορούσαν να έχουν θετικό αντίκτυπο όσον αφορά τη δίωξη υποθέσεων διαφθοράς ή οργανωμένου εγκλήματος. Γενικά, η Βουλγαρία πραγματοποίησε κάποια πρόοδο σχετικά με το κριτήριο αναφοράς 2, αλλά εξακολουθούν να εκκρεμούν σημαντικά ζητήματα, ιδίως όσον αφορά την αντιμετώπιση των τυπολατρικών ποινικών διαδικασιών και τη βελτίωση του νομικού πλαισίου για την έρευνα και τη δίωξη της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος.

Συνέχιση της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος

Το τρίτο κριτήριο αναφοράς επικεντρώνεται στη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα για τη βελτίωση του επαγγελματισμού, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητάς του. Η δεκαετία που έχει παρέλθει έχει καταδείξει τις δυσκολίες προόδου όταν δεν υπάρχει κοινή συναίνεση μεταξύ δικαστών και εισαγγελέων. Με την πάροδο των ετών, σημειώθηκαν σημαντικές βελτιώσεις σε διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης των δικαστικών λειτουργών, της τυχαίας κατανομής υποθέσεων στα δικαστήρια και της ανάλυσης του φόρτου εργασίας των δικαστικών οργάνων και των επιμέρους δικαστικών λειτουργών. Επίσης, έχουν ληφθεί μέτρα σε τομείς όπως η ηλεκτρονική δικαιοσύνη. Η προθυμία των δικαστικών λειτουργών - καθώς και της κοινωνίας των πολιτών - να μιλήσουν ανοικτά υπέρ των μεταρρυθμίσεων συνέτεινε στην επίτευξη αυτής της προόδου. Ωστόσο, έχει αποδειχθεί δύσκολο να λαμβάνονται αποφάσεις σε ευαίσθητους τομείς, όπως η αναδιάρθρωση των δικαστηρίων και των υπηρεσιών της εισαγγελίας, ως μέρος μιας συνολικής μεταρρύθμισης του δικαστικού χάρτη. Μολονότι ορισμένες λογικές διευθυντικές αποφάσεις - όπως η ανακατανομή θέσεων εργασίας σε ετήσια βάση - συμβάλλουν στον μετριασμό αυτών των ελλείψεων, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο δεν είναι ικανό ούτε διατεθειμένο να προχωρήσει τις μεταρρυθμίσεις σε αυτούς τους τομείς. Αυτό έχει δημιουργήσει ανισορροπία φόρτου εργασίας για τα μεγαλύτερα δικαστήρια της χώρας, με αρνητικές συνέπειες για τη συνολική επίδοση του δικαστικού συστήματος της Βουλγαρίας. Ταυτόχρονα, δεν έχει επιτευχθεί πρόοδος από την άποψη της δικαιοσύνης και της διαφάνειας στο πλαίσιο των πειθαρχικών διαδικασιών του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου.

Η μεταρρύθμιση της εισαγγελικής υπηρεσίας είναι ένας ακόμη τομέας που αποδεικνύεται εξαιρετικά ευαίσθητος και περίπλοκος στη Βουλγαρία. Η βουλγαρική εισαγγελική αρχή αποτελεί μέρος του δικαστικού σώματος και είναι ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία. Παράλληλα, διαδραματίζει κεντρικό ρόλο όχι μόνο σε ποινικές διαδικασίες αλλά και στην παρακολούθηση της διοίκησης γενικότερα. Αυτή η έλλειψη διάκρισης μεταξύ των καθηκόντων της και της εκτελεστικής εξουσίας τείνει να αυξάνει τις υπόνοιες για κατάχρηση επιρροής και τις επικρίσεις για την έλλειψη συνολικής λογοδοσίας της εισαγγελικής αρχής. Εκτός από την έντονη συζήτηση σχετικά με το τι θεωρείται από τους επικριτές ως υπερβολικά ισχυρή εισαγγελική αρχή, η εισαγγελία βρίσκεται επίσης στο επίκεντρο της συζήτησης περί συνεχιζόμενης έλλειψης πειστικού ιστορικού καταδικαστικών αποφάσεων στη Βουλγαρία σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου ή οργανωμένου εγκλήματος. Κατά τη διάρκεια των δέκα τελευταίων ετών, η εισαγγελική αρχή γνώρισε αρκετές αναδιοργανώσεις και αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικών και άλλων μέτρων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες αυτές, φαίνεται ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις⁹. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε τη βάση για την απόφαση που έλαβε η Βουλγαρία το 2016 να ζητήσει τη συνδρομή της Υπηρεσίας

⁹ Οι προκλήσεις δεν περιορίζονται στην εσωτερική λειτουργία της εισαγγελίας αλλά αφορούν όλα τα θεσμικά όργανα που ενέχονται στα διάφορα στάδια των ποινικών διαδικασιών.

Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εμπειρογνομόνων από ορισμένα άλλα κράτη μέλη στην εκπόνηση σχεδίου για την παρουσίαση ανεξάρτητης ανάλυσης της βουλγαρικής εισαγγελικής αρχής. Η εν λόγω ανάλυση προστίθεται σε προηγούμενες αναλύσεις που διενεργήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη. Η Βουλγαρία δεν έχει ακόμη αντλήσει τα συμπεράσματα όλων αυτών των αναλύσεων ούτε έχει χαράξει μελλοντική πορεία σε αυτό το σημαντικό ζήτημα. Συνολικά, μολονότι η Βουλγαρία έχει σημειώσει εκ νέου κάποια πρόοδο όσον αφορά το κριτήριο αναφοράς 3, πρέπει ακόμη να αντιμετωπιστούν σημαντικές προκλήσεις.

2.2 Διαφθορά

Το τέταρτο και το πέμπτο κριτήριο αναφοράς αφορούν την *καταπολέμηση της διαφθοράς*, τόσο της διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια όσο και της διαφθοράς γενικότερα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο και στα σύνορα. Και στους δύο τομείς, η δεκαετία που έχει παρέλθει απεικονίζει τις προκλήσεις που έχει αντιμετωπίσει η Βουλγαρία στην προσπάθειά της να θεσπίσει σταδιακά τους αναγκαίους νόμους και τους θεσμούς για να καλύψει το εμφανές έλλειμμα αξιοπιστίας της βουλγαρικής κοινής γνώμης. Μέχρι σήμερα, η Βουλγαρία έχει πολύ περιορισμένο ιστορικό τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων σε συγκεκριμένες δικαστικές υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου, γεγονός που αποτελεί την πιο σαφή απόδειξη ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί πραγματική προτεραιότητα. Η Βουλγαρία εξακολουθεί να συγκαταλέγεται μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ με το υψηλότερο αντιληπτό επίπεδο διαφθοράς,¹⁰ και η διαφθορά εξακολουθεί να θεωρείται σημαντικό πρόβλημα από τους πολίτες¹¹ και τις επιχειρήσεις¹². Δεν υπάρχουν σαφείς και αποφασιστικές ενέργειες παρακολούθησης των σκανδάλων που συνδέονται με τη διαφθορά υψηλόβαθμων στελεχών, όπως του σκανδάλου που περιέβαλε την επιτροπή σύγκρουσης συμφερόντων το 2013¹³. Τα προβλήματα έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης ανάλυσης επί σειρά ετών και οφείλονται μεταξύ άλλων στις παρωχημένες διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, στην έλλειψη ικανότητας των βασικών θεσμικών οργάνων, στις αποδιοργανωμένες ή κατακερματισμένες δομές και στις περίπλοκες διαδικασίες, η αντιμετώπιση των οποίων απαιτεί χρόνο, ανάληψη δεσμεύσεων και αποφασιστικότητα. Κατά τα πρώτα έτη μετά την προσχώρηση, η Βουλγαρία έλαβε ορισμένα νομοθετικά και θεσμικά μέτρα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Ωστόσο, αν και τα πρώτα αποτελέσματα φαίνονταν ενθαρρυντικά από ορισμένες απόψεις, οι προσπάθειες αυτές δεν έχουν επιφέρει τις απαιτούμενες σταδιακές αλλαγές στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η κυβέρνηση κατέβαλε άλλη μια προσπάθεια το 2015 και το 2016, με επίκεντρο τη δημιουργία ενός ενιαίου οργανισμού καταπολέμησης της διαφθοράς με αρμοδιότητες για τη διενέργεια διοικητικών ερευνών και τον έλεγχο των συγκρούσεων συμφερόντων και των προσωπικών περιουσιακών στοιχείων των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων. Όμως, το Κοινοβούλιο δεν ενέκρινε τον νόμο κατά της διαφθοράς που αποσκοπούσε στη σύσταση αυτού του οργανισμού, γεγονός που υποδηλώνει τη γενική απουσία πολιτικής συναίνεσης πίσω από τις προσπάθειες.

¹⁰ Σύμφωνα με τον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2015 η Βουλγαρία καταλαμβάνει τη 69η θέση ανάμεσα σε 168 χώρες παγκοσμίως, έχοντας τη χειρότερη βαθμολογία από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 445: Ο Μηχανισμός Συνεργασίας και Ελέγχου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, δημοσιεύθηκε στις 25 Ιανουαρίου 2017.

¹² Η Παγκόσμια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2016 - 2017 του Διεθνούς Οικονομικού Φόρουμ κατατάσσει τη διαφθορά ως τον πλέον προβληματικό παράγοντα για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στη Βουλγαρία. Παγκόσμια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2016-2017, σ. 130.

¹³ Ο πρόεδρος της κατηγορήθηκε για κατάχρηση εξουσίας το 2013 και αργότερα καταδικάστηκε σε φυλάκιση με αναστολή. Ωστόσο, η θέση του προέδρου του οργάνου αυτού παραμένει κενή.

Το γενικό θεσμικό πλαίσιο για την πάταξη της διαφθοράς στη Βουλγαρία παραμένει κατακερματισμένο και συνεπώς σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικό. Κατά συνέπεια, τα γενικά προβλήματα διαφθοράς στα χαμηλότερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση¹⁴. Η κυβερνητική στρατηγική του 2015 για την πάταξη της διαφθοράς παρείχε πολύτιμη ανάλυση των προβλημάτων. Ωστόσο, η υλοποίηση αυτής της στρατηγικής βρίσκεται ακόμα σε αρχικό στάδιο¹⁵. Συνολικά, η πρόοδος της Βουλγαρίας όσον αφορά τα κριτήρια αναφοράς 4 και 5 είναι περιορισμένη, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές προκλήσεις σχετικά με το θεσμικό και νομικό πλαίσιο καθώς και με την κατάρτιση ιστορικού επιδόσεων.

2.3 Οργανωμένο έγκλημα

Το τελικό κριτήριο αναφοράς επικεντρώνεται στην πάταξη του *οργανωμένου εγκλήματος*. Το εν λόγω κριτήριο αναφοράς τέθηκε εν μέρει λόγω της εξάπλωσης στη μετά το μεταβατικό στάδιο Βουλγαρία μεγάλων και ισχυρών ομάδων οργανωμένου εγκλήματος, που συνδέονται με σημαντικά επίπεδα βίας. Οι βουλγαρικές αρχές διακρίνουν μια εξέλιξη κατά τα έτη μετά την προσχώρηση, με μια πιο κατακερματισμένη εικόνα του οργανωμένου εγκλήματος και σχετική ομοιότητα με την κατάσταση που επικρατεί σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη. Ωστόσο, για την εκπλήρωση αυτού του κριτηρίου αναφοράς, η Βουλγαρία πρέπει να αποδείξει ότι οι αρχές επιβολής του νόμου είναι ικανές να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά το οργανωμένο έγκλημα και να ενισχύσει τις επιδόσεις της στον τομέα αυτόν. Η Βουλγαρία έχει θεσπίσει σημαντικές θεσμικές αλλαγές με την πάροδο του χρόνου, ιδίως με τη σύσταση, το 2012, ειδικού δικαστηρίου και εισαγγελίας για το οργανωμένο έγκλημα καθώς και ανεξάρτητης επιτροπής δήμευσης περιουσιακών στοιχείων με εντολή τη δήμευση παράνομων περιουσιακών στοιχείων που δεν βασίζεται σε καταδίκη. Η επιτροπή έχει χαρακτηριστικά δημιουργήσει ιστορικό επιδόσεων που αποδεικνύει τον βαθμό στον οποίο έχει ενσωματωθεί αυτή η πτυχή της μεταρρύθμισης. Ωστόσο, η Βουλγαρία καθυστέρησε να αναπτύξει ιστορικό επιδόσεων όσον αφορά την επιβολή καταδικαστικών αποφάσεων σε σοβαρές υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος. Κατά τα τελευταία έτη, οι πολιτικές αποφάσεις για την αναδιοργάνωση των βασικών ανακριτικών αρχών που ασχολούνται με το οργανωμένο έγκλημα διέκοψαν την πρόοδο και είχαν δυσμενείς επιπτώσεις στα αποτελέσματα. Σήμερα η πρόοδος έχει σταθεροποιηθεί, αν και προσφάτως συμφωνήθηκε μια επιπλέον αλλαγή για την επέκταση των αρμοδιοτήτων της διεύθυνσης καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος (GDBOB) σε θέματα διαφθοράς, του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο και της παράνομης διακίνησης μεταναστών, που της επιτρέπει να συμμετέχει νωρίτερα σε ποινικές έρευνες. Κατά συνέπεια, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο χρειάζεται περισσότερο χρόνο για να εμφανίσει ιστορικό επιδόσεων. Επιπλέον, όπως αναφέρεται ανωτέρω, η αποτελεσματική δίωξη του οργανωμένου εγκλήματος εξακολουθεί να παρεμποδίζεται από ένα τυπολατρικό νομικό πλαίσιο. Γενικά, η Βουλγαρία έχει σημειώσει ουσιαστική πρόοδο όσον αφορά την εκπλήρωση του κριτηρίου αναφοράς 6, αν και εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις.

¹⁴ Έρευνες με βάση την αποκτηθείσα πείρα καθώς και τις αντιλήψεις περί διαφθοράς, καθώς και διεθνείς μελέτες τονίζουν συνεχώς ότι η διαφθορά αποτελεί σοβαρό πρόβλημα στη Βουλγαρία, είναι τροχοπέδη για την οικονομία και υπονομεύει την εμπιστοσύνη στην ορθή λειτουργία των δημόσιων θεσμών.

¹⁵ Αξιοσημείωτη εξαίρεση στο θέμα αυτό αποτελούν τα συγκεκριμένα μέτρα που ελήφθησαν τα τελευταία δύο έτη στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο πλαίσιο των προσπαθειών για την εξάλειψη της διαφθοράς εντός του υπουργείου, καθώς και στη μεθοριακή αστυνομία. Καταβλήθηκαν επίσης σημαντικές προσπάθειες με αντικείμενο τις τελωνειακές αρχές. Γενικότερα, η Βουλγαρία κατά τα τελευταία έτη εφαρμόζει επίσης διάφορες βελτιώσεις του συστήματος δημόσιων συμβάσεων που αποτελεί τομέα που κινδυνεύει σοβαρά από διαφθορά, μεταξύ άλλων και σε τοπικό επίπεδο.

3. ΒΑΣΙΚΑ ΕΝΑΠΟΜΕΝΟΝΤΑ ΒΗΜΑΤΑ

Συνολικά, από την τελευταία δεκαετία προκύπτει ότι οι διαδοχικές κυβερνήσεις και οι δικαστικοί θεσμοί έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες. Έχουν σημειωθεί σημαντικές νομοθετικές και θεσμικές εξελίξεις, ιδίως από δικαστικής πλευράς. Ωστόσο, η πραγματική πρόοδος προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ιστορικών επιδόσεων υπήρξε πιο αργή από ό, τι αναμενόταν όταν δρομολογήθηκε ο ΜΣΕ, ενώ υπήρξε απροθυμία να δοθεί συνέχεια στις συστάσεις του ΜΣΕ σχετικά με τη συνεργασία των θεσμικών οργάνων για τη διαπίστωση κοινών ελλείψεων και την εφαρμογή κοινών λύσεων. Η μεταρρύθμιση πρέπει να συνεχιστεί και να ενισχυθούν οι εσωτερικές δομές για να εξασφαλιστεί η ικανοποιητική και μη αναστρέψιμη εκπλήρωση των κριτηρίων αναφοράς. Ως εκ τούτου, η παρούσα ενότητα αποσκοπεί τον καθορισμό των λοιπών μέτρων που απαιτούνται για να εξασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων του ΜΣΕ.

3.1 Δικαστική μεταρρύθμιση

Ανεξαρτησία και υποχρέωση λογοδοσίας του δικαστικού τομέα

Όπως αναγνωρίζεται σε πρόσφατες εκθέσεις, η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, που εγκρίθηκε από την κυβέρνηση το 2014 και υποστηρίχθηκε από την Εθνική Συνέλευση στις αρχές του 2015, παρείχε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο για τη μεταρρύθμιση του βουλγαρικού δικαστικού συστήματος. Έκτοτε η κυβέρνηση έδωσε συνέχεια σε ορισμένους τομείς. Το σημαντικότερο είναι ότι οι τροποποιήσεις του Συντάγματος, που εγκρίθηκαν τον Δεκέμβριο 2015 και οδήγησαν σε νομοθετικές τροπολογίες του νόμου για το δικαστικό σύστημα και τις εσωτερικές διαδικασίες το 2016, αντιπροσωπεύουν σημαντικό βήμα προς τη βελτίωση της λειτουργίας του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου και την εκπλήρωση του κριτηρίου αναφοράς 1. Μολονότι το κείμενο του κριτηρίου αναφοράς 1 εστιάζεται σε συνταγματικές τροποποιήσεις, η πλήρης εξασφάλιση της ανεξαρτησίας και της υποχρέωσης λογοδοσίας του δικαστικού συστήματος μπορεί να εκτιμηθεί μόνον υπό το πρίσμα της πρακτικής εφαρμογής αυτών των αλλαγών.

Το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο είναι το βασικό θεσμικό όργανο του βουλγαρικού δικαστικού συστήματος και η επίτευξη απτών αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαστικής μεταρρύθμισης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εύρυθμη λειτουργία του ΑΔΣ, τόσο από πλευράς επαγγελματισμού όσο και διαφάνειας. Το έργο του είναι ουσιώδες αφενός για να καθοριστεί κατά πόσον το δικαστικό σύστημα μπορεί να είναι σεβαστό και αφετέρου προκειμένου το ευρύ κοινό να έχει τη διαβεβαίωση ότι προασπίζεται η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Αυτό πρέπει να συνοδεύεται από γενικότερη δέσμευση όλων των κρατικών φορέων για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και την καλόπιστη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Είναι σημαντική η δημιουργία μη πολιτικού και επαγγελματικού εργασιακού κλίματος εντός του οργάνου, επικεντρωμένου στις προτεραιότητες της δικαστικής μεταρρύθμισης. Οι αλληπάλληλες αντιπαραθέσεις και εσωτερικές έριδες που αμαύρωσαν το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο κατά το παρελθόν έχουν δημιουργήσει υποψίες για ύπαρξη εξωτερικής επιρροής και έχουν επηρεάσει την εμπιστοσύνη του κοινού στο δικαστικό σύστημα¹⁶. Ως εκ τούτου, μία από τις σημαντικότερες δοκιμασίες το 2017 θα είναι η εκλογή του νέου συμβουλίου, τόσο για τα μέλη που διορίζονται στα ανώτατα κλιμάκια του δικαστικού σώματος όσο και για εκείνα που διορίζονται από το Κοινοβούλιο. Είναι σημαντικό να διεξαχθούν αυτές οι εκλογές και να διασφαλιστεί η διεξαγωγή τους με ανοικτό και διαφανή τρόπο, κατόπιν σοβαρής συζήτησης σχετικά με τα προσόντα των

¹⁶ Η Βουλγαρία συγκαταλέγεται σταθερά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ με τη χαμηλότερη εκλαμβανόμενη ανεξαρτησία του συστήματος δικαιοσύνης. Πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης 2016, σ. 35-36.

αντίστοιχων υποψηφίων. Στη συνέχεια, το νεοεκλεγέν Σώμα θα πρέπει να αναπτύξει ιστορικό επιδόσεων όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων σε βασικούς τομείς με αμεροληψία και επαγγελματισμό.

- **Σύσταση:** να διασφαλιστεί η διαφάνεια των εκλογών του μελλοντικού ΑΔΣ, με δημόσια ακρόαση στην Εθνοσυνέλευση πριν από την εκλογή των μελών της κοινοβουλευτικής ποσόστωσης, και να δοθεί στην κοινωνία των πολιτών η δυνατότητα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικά με τους υποψηφίους.

Ένα από τα κύρια καθήκοντα του ΑΔΣ είναι ο διορισμός των προϊσταμένων των δικαστηρίων και των εισαγγελικών αρχών, καθώς και ο διορισμός των προέδρων των τριών ανώτατων υπηρεσιών του βουλγαρικού δικαστικού συστήματος, των προέδρων των δύο ανώτατων δικαστηρίων και του γενικού εισαγγελέα. Η πραγματοποίηση αυτών των διορισμών με βάση την αξιοκρατία και τη διαφάνεια αποτελεί σημαντική δοκιμασία της ικανότητάς του να λειτουργήσει ως επαγγελματικό και ανεξάρτητο θεσμικό όργανο που μπορεί να εμπνεύσει την εμπιστοσύνη του δικαστικού τομέα και της ευρύτερης κοινωνίας. Μια ιδιαίτερα σημαντική εκλογή του 2017 είναι η εκλογή του προέδρου του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου.

- **Σύσταση:** να δημιουργηθεί ιστορικό καλών επιδόσεων όσον αφορά τους αξιοκρατικούς και διαφανείς διορισμούς σε δικαστικές θέσεις στα υψηλά κλιμάκια, συμπεριλαμβανομένου του επικείμενου διορισμού νέου προέδρου του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου.

Η Επιθεώρηση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου (ISJC) έχει συμβάλει στη λογοδοσία και αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος της Βουλγαρίας μέσω τακτικών επιθεωρήσεων και εκθέσεων. Ωστόσο, το δυναμικό της δεν έχει αξιοποιηθεί πλήρως. Από τον Ιανουάριο 2017, οι αρμοδιότητες της Επιθεώρησης επεκτείνονται προκειμένου να της δοθεί η δυνατότητα να διερευνά περιπτώσεις συγκρούσεων συμφερόντων και άλλα θέματα ακεραιότητας δικαστικών λειτουργών, ενώ η κυβέρνηση χορήγησε στην ISJC πρόσθετους πόρους για τη διεκπεραίωση των νέων καθηκόντων της. Οι νέες διατάξεις περί ακεραιότητας των δικαστικών λειτουργών, μολονότι αναθέτουν τις αποφάσεις σχετικά με τις πειθαρχικές κυρώσεις στο ΑΔΣ, προσδίδουν στην ISJC κεντρικότερο ρόλο στο σημαντικό έργο της παρακολούθησης των παρατυπιών. Η ISJC χρειάζεται τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις για την εκπλήρωση των νέων καθηκόντων της. Στο πλαίσιο αυτό, η εξωτερική εμπειρογνώσκια μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο στοιχείο για τη στήριξη των προσπαθειών ενίσχυσης της οργανωτικής της ικανότητας.

- **Σύσταση:** να βελτιωθεί στην πράξη η λειτουργία της ISJC και η συνέχεια που δίδεται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο στα πορίσματα της Επιθεώρησης, ιδίως όσον αφορά θέματα ακεραιότητας, να εξεταστεί το ενδεχόμενο να ζητηθεί εξωτερική βοήθεια, για παράδειγμα από την Υπηρεσία Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και/ή το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Το νομικό πλαίσιο

Το 2016, στο πλαίσιο της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, η βουλγαρική κυβέρνηση προώθησε δύο σημαντικές δέσμες τροποποιήσεων του νόμου περί δικαστικού συστήματος. Κατά την προετοιμασία των εν λόγω πράξεων υπήρξε εκτεταμένη συζήτηση και διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών. Η εφαρμογή του νέου αυτού νομικού πλαισίου θα αποτελέσει μείζονα πρόκληση για τις δικαστικές αρχές και θα βασιστεί σε μεγάλο βαθμό στη γενική πρόοδο στον τομέα της δικαστικής μεταρρύθμισης (κριτήριο

αναφοράς 3). Σύμφωνα με τη στρατηγική για τη δικαστική μεταρρύθμιση, η Βουλγαρία θα πρέπει να εξακολουθήσει να εξετάζει τυχόν προβλήματα που συνδέονται με το νομικό πλαίσιο τα οποία θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με περαιτέρω τροποποιήσεις του νόμου για το δικαστικό σύστημα.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης έχει καταρτίσει σημαντική δέσμη τροποποιήσεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, με την υποστήριξη των δικαστικών αρχών και της εισαγγελίας. Οι εν λόγω τροποποιήσεις αναμένεται να βελτιώσουν σημαντικά την αντιμετώπιση των σοβαρών μορφών εγκλήματος, ιδίως με την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων στις ποινικές διαδικασίες και με τη διευκόλυνση της δίωξης αδικημάτων διαφθοράς. Πρόσφατες αναλύσεις επεσήμαναν περαιτέρω ανάγκες τροποποίησης των ποινικών διαδικασιών. Ως εκ τούτου, η προώθηση αυτής της διαδικασίας θα είναι σημαντική.

Σε προηγούμενες εκθέσεις αναφέρεται η σημασία της πλήρους αναθεώρησης του Ποινικού Κώδικα, η οποία όμως θα απαιτήσει ευρεία διαδικασία προβληματισμού σχετικά με το μέλλον της πολιτικής καταπολέμησης του εγκλήματος, καθώς και εκτεταμένη συζήτηση και προσεκτική προετοιμασία. Θα πρέπει να θεωρηθεί ως πιο μακροπρόθεσμο σχέδιο, λαμβανομένης επίσης υπόψη της διοικητικής ικανότητας της Βουλγαρίας. Στο παρόν στάδιο, θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα η εφαρμογή στοχευμένων τροποποιήσεων σε τομείς όπου οι υφιστάμενες ρυθμίσεις δημιουργούν επιχειρησιακές δυσκολίες κατά την άσκηση δίωξεων σε υποθέσεις διαφθοράς ή οργανωμένου εγκλήματος.

- **Σύσταση:** να εγκριθούν τροποποιήσεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και του Ποινικού Κώδικα με στόχο τη βελτίωση του νομικού πλαισίου για τη δίωξη της διαφθοράς υψηλού επιπέδου και των σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος.

Η αντιμετώπιση των πολύπλοκων προκλήσεων που επηρεάζουν τις ποινικές διαδικασίες στη Βουλγαρία θα απαιτήσει προσπάθειες και ιεράρχηση προτεραιοτήτων από τις νέες βουλγαρικές αρχές. Ωστόσο, οι προπαρασκευαστικές εργασίες που έχουν ήδη αρχίσει, καθώς και το υλικό από σχέδια τεχνικής βοήθειας, συμπεριλαμβανομένου του προσφάτως οριστικοποιηθέντος σχεδίου υπό τον συντονισμό της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής, παρέχουν μια καλή βάση. Η εφαρμογή των συστάσεων που προκύπτουν από τις διάφορες αυτές μελέτες θα πρέπει να επιτρέψει στη Βουλγαρία να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα στο πλαίσιο του κριτηρίου αναφοράς 2, καθώς και ορισμένα προβλήματα στο πλαίσιο άλλων κριτηρίων αναφοράς, ιδίως εκείνα που συνδέονται με την πάταξη της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος.

Συνέχιση της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος

Η ευρύτερη εφαρμογή της στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση θα απαιτήσει συνεχείς προσπάθειες και αφοσίωση εκ μέρους των βουλγαρικών αρχών. Ορισμένα σχέδια έχουν ήδη ολοκληρωθεί ενώ άλλα είναι σε εξέλιξη ή σε προπαρασκευαστικό στάδιο. Το νέο σύστημα ΤΠ για την τυχαία ανάθεση υποθέσεων στα δικαστήρια, το οποίο μέχρι στιγμής λειτουργεί χωρίς διαμάχες, συνιστά ελπιδοφόρο βήμα που αποδεικνύει ότι είναι δυνατή η αντιμετώπιση μακροχρόνιων προβλημάτων. Ο τροποποιημένος νόμος για το δικαστικό σύστημα θα πρέπει να συμβάλει στην ταχεία πρόοδο προς λύσεις ηλεκτρονικής δικαιοσύνης με σκοπό τη βελτίωση της διαφάνειας και της προσβασιμότητας της δικαιοσύνης σε ολόκληρη τη χώρα. Ολοκληρώθηκε μεγάλο μέρος των εργασιών για την ανάπτυξη προτύπων φόρτου εργασίας με στόχο την εκτίμηση του φόρτου εργασίας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών. Οι εργασίες αυτές μπορούν πλέον να συνεχιστούν έτσι ώστε τα εν λόγω πρότυπα να αποτελέσουν τη βάση διοικητικών αποφάσεων σε τομείς όπως οι αξιολογήσεις, οι προαγωγές, οι πειθαρχικές διαδικασίες και η κατανομή του προσωπικού.

- **Σύσταση:** να δημοσιευθεί έκθεση για τη δημόσια διαβούλευση στην οποία να αναφέρεται λεπτομερώς η επιτευχθείσα πρόοδος για την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για τη δικαστική μεταρρύθμιση και να καθορίζονται οι επόμενες ενέργειες. Να καθιερωθεί μηχανισμός για συνεχή δημοσιοποίηση εκθέσεων προόδου για το εναπομένον διάστημα υλοποίησης της στρατηγικής.

Το ΑΔΣ και η εισαγγελία έχουν αρχίσει την προετοιμασία ευρύτερων μεταρρυθμίσεων του δικαστικού χάρτη. Πρόκειται απαραίτητως για μακροχρόνια διαδικασία, δεδομένου ότι θα απαιτήσει χρόνο για τον συντονισμό και την επίτευξη συναίνεσης με την κοινωνία γενικότερα. Βραχυπρόθεσμα, μπορούν ήδη να ληφθούν πρακτικά μέτρα για την αντιμετώπιση του άνισου φόρτου εργασίας μεταξύ των δικαστικών φορέων, και ιδίως τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας ορισμένων από τα μεγαλύτερα και πιο πολυσύχναστα δικαστήρια - και μέχρι να επιτευχθεί αυτό δεν θα είναι εύκολο να αξιολογηθούν αντικειμενικά οι καθυστερήσεις όσον αφορά τη δημοσίευση του σκεπτικού. Το ΑΔΣ έχει ήδη λάβει κατά τα προηγούμενα έτη πρόσθετα μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά με βάση τα νέα πρότυπα φόρτου εργασίας μπορεί γίνει αντικειμενικότερη εκτίμηση της ανάγκης ανακατανομής πόρων μεταξύ των δικαστηρίων.

- **Σύσταση:** να αντιμετωπιστεί η κατάσταση στα δικαστήρια που επιβαρύνονται με τον μεγαλύτερο φόρτο εργασίας βάσει των νέων προτύπων φόρτου εργασίας, και να εγκριθεί χάρτης πορείας για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη παράλληλα με την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης.

Το ζήτημα των διαρθρωτικών ορίων όσον αφορά την ανεξαρτησία και την υποχρέωση λογοδοσίας κατά την οργάνωση της εισαγγελικής αρχής είχε επισημανθεί στην στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις του νόμου για το δικαστικό σύστημα περιλαμβάνουν ορισμένα στοιχεία για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης. Επιπλέον, η Βουλγαρία ζήτησε τη βοήθεια της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων για την εκπόνηση ανεξάρτητης ανάλυσης της εισαγγελικής αρχής. Ως εκ τούτου, εμπειρογνώμονες από τη Γερμανία, την Ισπανία, τις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο κατήρτισαν έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της εισαγγελικής αρχής και πρότειναν συστάσεις.

- **Σύσταση:** να καταρτιστεί χάρτης πορείας για την εφαρμογή των συστάσεων της έκθεσης της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων σχετικά με τη μεταρρύθμιση της εισαγγελικής αρχής και τις αλληλεπιδράσεις της με άλλα θεσμικά όργανα, και να δημιουργηθεί μηχανισμός για τον απολογισμό της προόδου στο ευρύτερο κοινό.

Τον Μάιο 2016, ο Γενικός Εισαγγελέας ανέθεσε μελέτη για την ανάλυση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σύμφωνα με τις οποίες οι βουλγαρικές αρχές δεν είχαν τηρήσει την υποχρέωσή τους να διεξάγουν αποτελεσματική έρευνα¹⁷ και να προτείνουν μέτρα σε περιπτώσεις που συνεχίζονταν οι παραβιάσεις. Η ανάλυση ολοκληρώθηκε τον Νοέμβριο 2016 και διατυπώνει ορισμένες πολύτιμες συστάσεις.

- **Σύσταση:** να καταρτιστεί χάρτης πορείας για την εφαρμογή των συστάσεων της μελέτης, καθώς και μηχανισμός για τον απολογισμό της προόδου στο ευρύτερο κοινό.

Η ολοκλήρωση των δράσεων που εμπίπτουν στο κριτήριο αναφοράς 3 θα απαιτήσει σημαντικές προσπάθειες. Θα μπορούσε να εξεταστεί η ανάπτυξη περαιτέρω έργων τεχνικής βοήθειας υπό την αιγίδα της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων σε τομείς

¹⁷ Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria [ECHR 070 \(2015\)](#)

που καλύπτονται από το κριτήριο αναφοράς 3 για την ενίσχυση των προσπαθειών των βουλγαρικών αρχών.

3.2 Διαφθορά

Το τέταρτο και πέμπτο κριτήριο αναφοράς για τη Βουλγαρία στο πλαίσιο του ΜΣΕ αφορούν την ανάγκη λήψης αποτελεσματικών μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς υψηλού επιπέδου, καθώς και γενικότερα της διαφθοράς στους δημόσιους οργανισμούς. Σημαντικό βήμα αποτέλεσε η ανάπτυξη από την κυβέρνηση επικαιροποιημένης εθνικής στρατηγικής για την πάταξη της διαφθοράς, αλλά απομένει να διασφαλιστεί η υλοποίησή της, να εγκριθεί το απαιτούμενο νομικό πλαίσιο και να συσταθούν οι προβλεπόμενοι θεσμοί. Ένα έτος μετά την έκθεση του Ιανουαρίου 2016, η περαιτέρω πρόοδος εξακολουθεί να είναι περιορισμένη στο θέμα αυτό.

Διαφθορά στα υψηλά κλιμάκια

Το νομοσχέδιο της κυβέρνησης για την πάταξη της διαφθοράς δεν έχει εγκριθεί και συνεπώς δεν έχει συσταθεί η προτεινόμενη νέα ενοποιημένη αρχή για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η νέα αρχή θα είναι αρμόδια για τον έλεγχο των συγκρούσεων συμφερόντων και των δηλώσεων «πόθεν έσχες» των υψηλόβαθμων αξιωματούχων, καθώς και τη διοικητική διερεύνηση ενδεχόμενων περιπτώσεων διαφθοράς και παράνομου πλουτισμού.

Η θέσπιση νόμου για τη σύσταση νέου αποτελεσματικού και υπεύθυνου θεσμικού οργάνου πάταξης της διαφθοράς θα αποτελέσει καθοριστική δοκιμασία της αποφασιστικότητας της Βουλγαρίας το 2017. Ωστόσο, ορισμένες πτυχές του προβλεπόμενου νέου θεσμού, όπως η συγχώνευση της επιτροπής δήμευσης παράνομων περιουσιακών στοιχείων στη νέα δομή, θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά. Δεδομένου του ιστορικού της επιτροπής δήμευσης παράνομων περιουσιακών στοιχείων, είναι σημαντικό οι οργανωτικές αλλαγές να μην υπονομεύσουν την πρόοδο που έχει ήδη επιτευχθεί. Απομένουν επίσης να υλοποιηθούν ορισμένα λιγότερο αμφιλεγόμενα στοιχεία της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, και κυρίως η ενίσχυση των διοικητικών επιθεωρήσεων, όπου δεν έχουν ακόμη υποβληθεί οι αναγκαίες νομοθετικές προτάσεις.

- **Σύσταση:** να θεσπιστεί νέο νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, σύμφωνα με τις προθέσεις που παρατίθενται στη στρατηγική κατά της διαφθοράς, και να διασφαλιστεί η εφαρμογή του. Σύσταση αποτελεσματικής αρχής καταπολέμησης της διαφθοράς.
- **Σύσταση:** να εγκριθεί και να υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση του νόμου περί δημόσιας διοίκησης για την ενίσχυση των εσωτερικών επιθεωρήσεων στη δημόσια διοίκηση.

Η Βουλγαρία έχει σημειώσει πρόοδο όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τη διερεύνηση και τη δικαστική δίωξη νέων υποθέσεων. Εντούτοις, σε τελική ανάλυση, κάθε αξιολόγηση του ιστορικού επιδόσεων όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια εξαρτάται από την έκδοση και εκτέλεση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων, δεδομένου ότι οι υποθέσεις υψηλού επιπέδου σπανίως καταλήγουν σε καταδικαστικές αποφάσεις. Η δημοσιοποίηση στην κοινή γνώμη ότι είναι δυνατός ο εντοπισμός των παραβάσεων και η προσαγωγή των δραστών στη δικαιοσύνη θα αποτελέσει την ισχυρότερη απόδειξη επιτυχίας των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς. Η Βουλγαρία χρειάζεται ακόμη να επιδείξει αυτό το ιστορικό στα τελικά αποτελέσματα. Το 2016 πραγματοποιήθηκαν χρήσιμες αναλύσεις σε διάφορες μορφές, μεταξύ άλλων, ανάλυση από την εισαγγελική αρχή παλαιών υποθέσεων διαφθοράς, οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν τη βάση περαιτέρω συγκεκριμένων μέτρων.

- **Σύσταση:** με βάση την ανάλυση παλαιών υποθέσεων, να καταρτιστεί χάρτης πορείας μεταξύ όλων των σχετικών θεσμικών οργάνων προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες στη διερεύνηση και δίωξη υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, καθώς και μηχανισμός για τη δημοσιοποίηση της προόδου στο ευρύτερο κοινό.
- **Σύσταση:** να καθιερωθεί μηχανισμός για τη δημοσιοποίηση εκθέσεων προόδου σε υποθέσεις που αφορούν υψηλά κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Να υποβάλλονται εκθέσεις από τη Γενική Εισαγγελία - με παράλληλο σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας - σχετικά με έρευνες και απαγγελίες κατηγοριών. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και το Υπουργείο Δικαιοσύνης να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τις καταδίκες και την εκτέλεση των ποινών.

Για την εκπλήρωση του κριτηρίου αναφοράς 4, οι βουλγαρικές αρχές θα πρέπει να υιοθετήσουν νέα προσέγγιση, προφανέστατα για να δημιουργήσουν ιστορικό επιδόσεων σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες που έχουν ήδη αρχίσει θα μπορούσαν να παράσχουν ικανοποιητική βάση, μολονότι ορισμένες προτάσεις για αλλαγές στους υφιστάμενους θεσμούς θα μπορούσαν να αναλυθούν περαιτέρω και να εκτιμηθούν προσεκτικά προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν αρνητική επίπτωση στις επιδόσεις.

Διαφθορά σε τοπικό επίπεδο και στα σύνορα

Χρειάζονται εκτενέστερες προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε χαμηλότερα επίπεδα, συγκεκριμένα όσον αφορά τη λήψη μέτρων για την ενίσχυση της πρόληψης, τα οποία θα πρέπει να καθιερωθούν σε συνδυασμό με εκτενέστερες προσπάθειες για την αύξηση της διαφάνειας και του επαγγελματισμού στη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιες συμβάσεις αναγνωρίζονται ευρέως ως τομέας με σημαντικό κίνδυνο διαφθοράς. Η Βουλγαρία έχει σημειώσει πρόοδο στην εφαρμογή της στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις μετά την έγκρισή της το 2014, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση των εις βάθος και βάσει κινδύνου εκ των προτέρων ελέγχων. Σήμερα πρέπει να εμφανίσει ιστορικό αποτελεσματικής παρακολούθησης των εν λόγω ελέγχων και να θεσπίσει αποτελεσματικές κυρώσεις για τυχόν παρατυπίες.

- **Σύσταση:** να διενεργηθεί εξωτερική επανεξέταση των εκ των προτέρων ελέγχων των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων και της παρακολούθησής τους, καθώς και των εκ των υστέρων ελέγχων, μεταξύ άλλων και σε περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων ή διαφθοράς που αποκαλύφθηκαν, και διορθωτικών μέτρων που ελήφθησαν, για την αντιμετώπιση των εντοπισμένων αδυναμιών.

Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει θέσει σε εφαρμογή μια σειρά από συγκεκριμένα προληπτικά μέτρα κατά της διαφθοράς (κυρίως με την αστυνομία τροχαίας κυκλοφορίας και τη μεθοριακή αστυνομία) στο πλαίσιο της ευρύτερης μεταρρύθμισης του υπουργείου. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συνεχιστούν και να εξασφαλιστεί η διαρκής παρακολούθησή τους. Επιπλέον, θα πρέπει να επιταχυνθεί η εφαρμογή σχεδίων για επέκταση αυτών των προσπαθειών σε άλλα υπουργεία.

- **Σύσταση:** να εφαρμοστούν μέτρα βάσει κινδύνου για την καταπολέμηση της διαφθοράς στα χαμηλά κλιμάκια εντός της δημόσιας διοίκησης, λαμβάνοντας ως παράδειγμα τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στο Υπουργείο Εσωτερικών. Να συνεχιστούν οι προσπάθειες στο Υπουργείο Εσωτερικών.
- **Σύσταση:** να καθιερωθεί μηχανισμός για τη δημοσιοποίηση εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την πάταξη της διαφθοράς που να καλύπτει το εναπομένον διάστημα υλοποίησης της στρατηγικής.

3.3 Οργανωμένο έγκλημα

Το έκτο κριτήριο αναφοράς του ΜΣΕ αφορά την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Από την ανάλυση των εξελίξεων κατά την τελευταία δεκαετία προκύπτει μια εξέλιξη του οργανωμένου εγκλήματος, το οποίο είναι σήμερα πιο κατακερματισμένο, ευέλικτο και διαφοροποιημένο, και εξελίσσεται προς τη μορφή νόμιμων επιχειρήσεων ενώ καθίσταται λιγότερο απροκάλυπτα βίαιο. Πολλοί Βούλγαροι συνομιλητές κρίνουν ότι το κριτήριο αναφοράς 6 - όπως συμφωνήθηκε πριν από δέκα έτη - καθίσταται επομένως όλο και λιγότερο σκόπιμο, δεδομένου ότι η εικόνα του εγκλήματος αλλάζει και γίνεται πιο συγκρίσιμη με την εικόνα που εμφανίζουν άλλα κράτη μέλη. Ωστόσο, η Βουλγαρία πρέπει να αποδείξει ότι έχει ένα λειτουργικό σύστημα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος δημιουργώντας ιστορικό που να καταδεικνύει ότι λαμβάνονται και εκτελούνται τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις που αφορούν σοβαρές μορφές οργανωμένου εγκλήματος.

Μετά από μια σειρά αναδιοργανώσεων κατά τα τελευταία έτη, η διεύθυνση καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος φαίνεται σήμερα ότι έχει ανακτήσει σε μεγάλο βαθμό λειτουργική σταθερότητα και ικανότητα. Ωστόσο, τα προαναφερόμενα διαρθρωτικά προβλήματα του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, τα οποία περιπλέκουν τις έρευνες, εξακολουθούν να αποτελούν πηγή ανησυχίας. Επιπλέον, υπάρχουν επίσης συνεχείς προκλήσεις σε θέματα επιχειρησιακής ικανότητας, κατάρτισης και εξοπλισμού, τα οποία πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω.

Το ειδικό δικαστήριο και η εισαγγελία για το οργανωμένο έγκλημα δημιουργούν ιστορικό επιδόσεων. Από την εκτίμηση της απόδοσης των ειδικών δικαστηρίων που διεξήγαγε το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο προέκυψαν ορισμένα κρίσιμα ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν περαιτέρω υπό το πρίσμα των ευρύτερων ζητημάτων που εξετάζονται στο πλαίσιο των ανωτέρω κριτηρίων αναφοράς 2 και 3. Υποβλήθηκε πρόταση για επέκταση της αρμοδιότητας του ειδικού δικαστηρίου ώστε να συμπεριλάβει υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Αυτές οι αλλαγές δικαιοδοσίας πρέπει να προετοιμάζονται προσεκτικά και να συνοδεύονται από τη δέουσα ανάλυση των αναγκών σε πόρους και των πιθανών νομικών επιπτώσεων των αλλαγών. Θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι δεν θα υπάρξει ακούσιος αρνητικός αντίκτυπος για τις υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος.

Γενικά, είναι σημαντικό τα αρμόδια θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί που ασχολούνται με το οργανωμένο έγκλημα να έχουν την απαιτούμενη σταθερότητα για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων και την οριστική διευθέτησή τους στο δικαστήριο. Η Βουλγαρία έχει θέσει τα θεμέλια ενός ιστορικού επιδόσεων σε υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος. Η θετική αυτή τάση θα πρέπει να συνεχιστεί και να ενισχυθεί.

- **Σύσταση:** να καθιερωθεί μηχανισμός για τη δημοσιοποίηση εκθέσεων προόδου σε υποθέσεις που αφορούν υψηλά κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Να υποβάλλονται εκθέσεις από τη Γενική Εισαγγελία - με παράλληλο σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας - σχετικά με έρευνες και απαγγελίες κατηγοριών. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και το Υπουργείο Δικαιοσύνης να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τις καταδίκες και την εκτέλεση των ποινών.

Όσον αφορά τη δήμευση των περιουσιακών στοιχείων, έχουν υποβληθεί τροπολογίες του νόμου για τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων που αποτελούν προϊόντα εγκλήματος προκειμένου να αντιμετωπιστεί σειρά προβλημάτων (π.χ. μείωση του ορίου αδικαιολόγητου πλουτισμού). Ωστόσο, οι εν λόγω τροπολογίες δεν έχουν ακόμη ψηφιστεί από την Εθνοσυνέλευση. Η επιτροπή δήμευσης παράνομων περιουσιακών στοιχείων εξακολουθεί

ωστόσο να παράγει απτά αποτελέσματα. Εντούτοις, το μέλλον της ως ανεξάρτητης δομής παραμένει ασαφές δεδομένου ότι εκκρεμούν προτάσεις για τη συγχώνευσή της στη μελλοντική ενοποιημένη αρχή για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

- **Σύσταση:** να εγκριθούν οι αναγκαίες τροπολογίες του νόμου περί δήμευσης περιουσιακών στοιχείων που αποτελούν προϊόντα εγκλήματος και να διασφαλιστεί η συνέχιση της ανεξάρτητης και αποτελεσματικής λειτουργίας της επιτροπής δήμευσης παράνομων περιουσιακών στοιχείων.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Οι εκθέσεις της Επιτροπής του 2015 και 2016 για τον ΜΣΕ αναγνώρισαν σημαντικά μέτρα που ελήφθησαν από τις βουλγαρικές αρχές για την επανέναρξη της διαδικασίας μεταρρυθμίσεων. Το 2016, η Βουλγαρία σημείωσε περαιτέρω σημαντική πρόοδο σχετικά με την εφαρμογή της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα, ενώ η υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς εξακολουθεί να βρίσκεται σε αρχικό στάδιο. Γενικότερα, κατά τα τελευταία δέκα έτη, η συνολική πρόοδος δεν ήταν τόσο ταχεία όσο αναμενόταν και πρέπει ακόμη να αντιμετωπιστούν ορισμένες σημαντικές προκλήσεις. Η νέα κυβέρνηση θα πρέπει να προωθήσει τις μεταρρυθμίσεις για να εξασφαλίσει μη αναστρέψιμα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, η παρούσα έκθεση δεν μπορεί να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα κριτήρια αναφοράς πληρούνται ικανοποιητικά σε αυτό το στάδιο. Είναι ωστόσο δυνατόν να προσδιοριστεί ένας περιορισμένος αριθμός βασικών συστάσεων για το προσωρινό κλείσιμο μεμονωμένων κριτηρίων αναφοράς και, στη συνέχεια, για την ολοκλήρωση της διαδικασίας του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι στόχοι του ΜΣΕ μπορούν να επιτευχθούν εφόσον δοθεί συνέχεια στις συστάσεις που περιέχονται στην εν λόγω έκθεση. Η ταχύτητα της διαδικασίας θα εξαρτηθεί από το πόσο γρήγορα η Βουλγαρία θα είναι σε θέση να τις εφαρμόσει κατά τρόπο μη αναστρέψιμο. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καλεί τη Βουλγαρία να λάβει μέτρα για την εφαρμογή των συστάσεων που περιέχονται στην παρούσα έκθεση. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει την πρόοδο που έχει επιτευχθεί προς το τέλος του 2017.