



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.1.2017 r.
COM(2017) 43 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

{SWD(2017) 24 final}

1. WPROWADZENIE

Mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) ustanowiono w chwili przystąpienia Bułgarii do Unii Europejskiej w 2007 r.¹, by wyeliminować niedociągnięcia w reformie systemu sądownictwa i walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Od tego czasu w sprawozdaniach na temat MWiW za pomocą szczegółowych zaleceń starano się ukierunkować wysiłki władz bułgarskich oraz oceniano postępy osiągane przez Bułgarię. Ponieważ w tym roku mija dziesięć lat stosowania MWiW, Komisja podsumowuje osiągnięcia, utrzymujące się wyzwania oraz działania, jakie wciąż są konieczne do osiągnięcia celów MWiW.

Jak Rada wielokrotnie wyraźnie stwierdzała², MWiW przestanie być stosowany, kiedy wszystkie sześć założeń dotyczących Bułgarii zostanie zrealizowanych w zadowalającym stopniu. Założenia te określono w czasie przystąpienia i dotyczą one kwestii niezwykle istotnych dla współpracy państw członkowskich – niezawisłości i sprawności wymiaru sprawiedliwości, etyki zawodowej i walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Do ich realizacji konieczne jest podjęcie zarówno działań ustawodawczych, jak i działań na poziomie instytucjonalnym. Poza tym działania te można w pełni ocenić dopiero przez sprawdzenie, czy ich zamierzone skutki są odczuwalne w praktyce oraz czy można je uznać za osadzone w ramach prawno-instytucjonalnych Bułgarii i nieodwracalne. To zapewnia obywatelom poczucie, że decyzje i praktyka w Bułgarii są w pełni zgodne z zasadami państwa prawa, i stanowi podstawę wzajemnego zaufania wymaganego do skutecznego wprowadzania w życie prawa UE.

Reforma systemu sądownictwa i walka z korupcją to kwestie kluczowe dla bułgarskiego społeczeństwa w ostatnich dziesięciu latach³. MWiW odgrywa w Bułgarii ważną rolę jako siła napędowa reform oraz narzędzie umożliwiające śledzenie postępów. Wnioski Komisji oraz metodyka stosowania MWiW cieszą się konsekwentnym poparciem ze strony Rady; wiele państw członkowskich zaoferowało również swoją pomoc i współpracę w tym zakresie. Współpracę umocniło też wsparcie dla Bułgarii w ramach funduszy UE oraz udzielone ostatnio ukierunkowane wsparcie koordynowane przez Służbę Komisji Europejskiej ds. Wspierania Reform Strukturalnych.

Przez ostatnich 10 lat w sprawozdaniach na temat MWiW odnotowano postępy, ale także zróżnicowane tempo reform, wynikające przede wszystkim z okresów niestabilności politycznej. Stopniowo wprowadzono ramy strukturalne, obejmujące dwie ważne krajowe strategie: reformy sądownictwa oraz walki z korupcją. Wyzwaniem pozostaje jednak ich przełożenie na postępy w zwalczaniu korupcji na dużą skalę i przestępczości zorganizowanej: aby reformy faktycznie zapuściły korzenie, konieczne jest systematyczne doprowadzanie spraw wysokiego szczebla do finału w sądzie.

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano zmiany, jakie zaszły w Bułgarii od 2007 r. Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdanie jest efektem starannych analiz

¹ Konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06); decyzja Komisji w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, 13 grudnia 2006 r. (C (2006) 6570 final).

² Ostatnio w konkluzjach Rady przyjętych w marcu 2016 r., w których wezwano do zdecydowanego wzmocnienia wysiłków na rzecz realizacji wszystkich zaleceń przedstawionych przez Komisję w jej sprawozdaniu z 2016 r. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/pl/pdf>). Istotne dokumenty w sprawie mechanizmu współpracy i weryfikacji można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Badanie Flash Eurobarometr 445: Mechanizm współpracy i weryfikacji dotyczący Bułgarii i Rumunii, opublikowane dnia 25 stycznia 2017 r.

przeprowadzonych przez Komisję w oparciu o ścisłą współpracę z bułgarskimi władzami, a także informacje od organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, w tym innych państw członkowskich.

Należy mieć przy tym jasność co do zakresu MWiW. W decyzji ustanawiającej MWiW wyznaczono parametry określające zakres MWiW w odniesieniu do reformy sądownictwa i walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Na podstawie tych paramentów oceni się, kiedy założenia zostały zrealizowane. Tempo i głębokość reform są jednak z konieczności uwarunkowane środowiskiem, w którym może się dokonywać postęp w kwestiach objętych MWiW, a także cechami bułgarskiego społeczeństwa i sprawowania rządów. Na przykład wciąż trwają wysiłki na rzecz budowy potencjału administracyjnego podjęte w ostatnich latach, wywierając wpływ na proces reform. Procedura ustawodawcza w Bułgarii nie zapewniła przewidywalnego środowiska prawnego⁴. Bułgarskie środowisko medialne często cechuje się niską niezależnością i nieskutecznym egzekwowaniem standardów dziennikarstwa, co ma negatywny wpływ na debatę publiczną w sprawie reform⁵. Kwestie te leżą wprawdzie poza zakresem MWiW, ale mają bezpośrednie przełożenie na zdolność do przeprowadzenia reform i utrudniają Bułgarii wykazanie postępów.

W obszarze objętym zakresem MWiW w niniejszym sprawozdaniu sformułowano kilka zaleceń dotyczących intensywniejszej sprawozdawczości i zwiększenia przejrzystości. W krótszej perspektywie czasowej ułatwiłoby to Komisji wyciągnięcie ostatecznych wniosków, a po zakończeniu stosowania MWiW – dzięki poprawie rozliczalności – pomogłoby także zapewnić trwałość reform.

Ponadto należy podkreślić, że specyficzny charakter zakresu MWiW utrudnia dokonywanie bezpośrednich powiązań z innymi obszarami polityki. Komisja w związku z tym nie uważa, aby właściwe było powiązywanie MWiW z decyzjami w innych obszarach, takich jak kwalifikowalność do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub dostęp do strefy Schengen.

W niniejszym sprawozdaniu przyjęto dłuższą perspektywę czasową, aby określić najważniejsze pozostałe działania niezbędne do osiągnięcia celów MWiW. Dotychczasowa dynamika umożliwia przeniesienie uwagi na najważniejsze pozostałe działania, jakie trzeba podjąć. Po przeprowadzeniu działań określonych w założeniach, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu, odpowiednie założenia zostaną uznane za wstępnie osiągnięte. Kiedy nastąpi to w odniesieniu do wszystkich założeń, działanie MWiW zostanie zakończone. Przedstawione zalecenia można zatem uznać za wystarczające do osiągnięcia tego celu – z wyjątkiem przypadków, gdzie zmiany wyraźnie świadczyły o próbie odwrócenia kierunku postępów. Komisja uważa, że powinno to także spowodować przyspieszenie procesu przez władze bułgarskie oraz przez całą UE. W odniesieniu do tych założeń, w których realizacji osiągnięto znaczne postępy, Komisja uważa, że zdecydowane działania w zakresie wdrażania reform oraz utrzymanie zarówno ich tempa, jak i spójnego kierunku pozwoliłyby na szybkie uznanie założeń za zamknięte, natomiast w przypadku pozostałych założeń stanowiłoby to większe wyzwanie. Komisja zamierza w związku z tym przedstawić kolejne sprawozdanie wcześniej, tj. pod koniec 2017 r. Jest także gotowa zapewnić dalszą pomoc, aby ułatwić działania w celu zapewnienia nieodwracalności postępów, a co za tym idzie zakończyć stosowanie mechanizmu.

⁴ Istotnym wydarzeniem w listopadzie 2016 r. była zmiana ustawy o aktach normatywnych, zgodnie z którą konieczne jest przeprowadzanie oceny skutków nowych ustaw zaproponowanych przez rząd.

⁵ W światowym rankingu wolności prasy z 2016 r. Bułgaria jest notowana najniżej ze wszystkich państw członkowskich UE: <https://rsf.org/en/ranking>

2. OCENA POSTĘPÓW W WYPEŁNIANIU ZAŁOŻEŃ OD POCZĄTKU FUNKCJONOWANIA MECHANIZMU MWiW

Niniejsza sekcja zawiera ogólną ocenę dziesięciu lat reform oraz postępów w realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r. Najważniejsze zmiany i wyniki przedstawiono szczegółowo w towarzyszącym sprawozdaniu technicznym⁶. Sześć założeń można oceniać indywidualnie, są one jednak ze sobą powiązane. Ocena postępów obejmuje analizę uwarunkowań strukturalnych (takich jak ustawodawstwo, instytucje i zasoby), wyników i udokumentowanych dokonań, a także stwierdzenie, czy postęp można uznać za nieodwracalny. Należy przy tym zwrócić uwagę, że od czasu uzgodnienia założeń MWiW nastąpiły istotne zmiany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, standardach międzynarodowych i najlepszych praktykach oraz informacjach porównawczych na temat krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w UE. Zmiany te stanowią wskazówki dla władz bułgarskich na drodze reform oraz ułatwiają obiektywną i porównywalną ocenę zmian w bułgarskim systemie sądowym i walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną w obrębie tych sześciu założeń.

2.1 Reforma wymiaru sprawiedliwości

Niezależność i rozliczalność sądownictwa

Pierwsze założenie dotyczy reformy sądownictwa, której głównym celem jest stworzenie stabilnych ram konstytucyjnych dla *niezależnego i rozliczalnego systemu sądowego*. W ciągu ostatniej dekady Bułgaria dwukrotnie wprowadzała poprawki do swojej konstytucji, aby usprawnić funkcjonowanie Najwyższej Rady Sądownictwa oraz utworzyć Inspektorat przy Najwyższej Radzie Sądownictwa w celu wspierania prawidłowego zarządzania organami sądowymi i utrzymania standardów etyki zawodowej sędziów. Pierwsze zmiany miały miejsce wkrótce po akcesji. Kolejne znaczące reformy przeprowadzono, gdy bułgarskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło poprawki do konstytucji w grudniu 2015 r. Utworzono w szczególności osobne izby w ramach Najwyższej Rady Sądownictwa dla prokuratorów i sędziów, zwiększając jednocześnie przejrzystość podejmowania decyzji w kwestiach związanych z personelem i wyborem członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz wzmacniając rolę Inspektoratu przy Najwyższej Radzie Sądownictwa w kwestiach związanych z etyką zawodową sędziów. Niektóre z tych zmian – na przykład zasada „jeden sędzia, jeden głos” w wyborach do Najwyższej Rady Sądownictwa – wynikają z poprzednich sprawozdań na temat MWiW. Te ostatnie zmiany ostatecznie wprowadzono do obowiązującego prawa w 2016 r. Ich pełny wpływ będzie jednak można zobaczyć dopiero po zakończeniu wdrażania zmian w praktyce. Na razie wyraźnie widać, że reforma Rady zwiększyła przejrzystość procesu podejmowania przez nią decyzji, zwiększyła demokratyzację oraz będzie miała wpływ na wybory do Rady w 2017 r. Problemem pozostają jednak utrzymujące się napięcia między członkami Rady, w tym zarzuty braku obiektywności przy podejmowaniu kluczowych decyzji. W ostatnich dwóch sprawozdaniach na temat MWiW zwrócono uwagę na spóźnione i niedokończone działania podjęte w związku z sytuacją stwierdzoną w Sądzie Miejskim w Sofii pod koniec 2014 r., które dodatkowo zaogniły podnoszone zarzuty bezprawnych nacisków w ramach Najwyższej Rady Sądownictwa. Ogólnie rzecz biorąc, Bułgaria zrobiła w związku z pierwszym założeniem duże postępy, ale wciąż musi wykazać się sukcesami we wdrażaniu ostatnich zmian konstytucyjnych.

⁶ SWD (2017)24.

Ramy prawne

Drugie założenie dotyczy przede wszystkim ram prawnych pod względem *kluczowego ustawodawstwa mającego wpływ na system sądowy i postępowania przed sądami*. Przez ostatnich dziesięć lat wiele się zmieniło, w szczególności jeżeli chodzi o ustawę o systemie sądowym i usprawnienie postępowania cywilnego. Szeroko zakrojone zmiany w ustawie o systemie sądowym wprowadzono w 2016 r. w następstwie kompleksowej strategii reformy sądownictwa opracowanej przez rząd i popartej przez Zgromadzenie Narodowe w 2015 r. Zmiany te, wprowadzone w ścisłej konsultacji z zainteresowanymi stronami i przedstawicielami zainteresowanych grup zawodowych⁷, miały na celu usprawnienie obowiązujących przepisów w szeregu obszarów, począwszy od rozwoju kariery sędziów po zarządzanie wewnętrzną w sądach. Zmiany te stanowią, wraz z wcześniejszymi reformami, kolejny istotny krok na drodze do reformy bułgarskiego sądownictwa.

W dziedzinie postępowania karnego zmiany były mniej wyraźne. Wciąż należy rozwiązać szereg istotnych problemów. Pomimo dużej poprawy sytuacji w latach następujących po przystąpieniu do UE w postępowaniu karnym w Bułgarii nadal występują poważne problemy pod względem skutecznego ścigania w skomplikowanych sprawach, w tym w sprawach związanych z korupcją na dużą skalę i poważną przestępczością zorganizowaną. Na przestrzeni lat stwierdzono występowanie szeregu konkretnych problemów. Niektóre z nich rozwiązano za pomocą działań legislacyjnych. Formalizacja postępowań karnych pozostaje jednak wyzwaniem dla bułgarskiego systemu prawnego. Ostatnio trwały prace nad kolejnymi wnioskami ustawodawczymi. Niektóre z nich – w połączeniu z odpowiednimi środkami organizacyjnymi – mogą odnieść istotne skutki.

Stwierdzono ponadto, że źródłem problemów w ściganiu poważnych przestępstw jest bułgarski kodeks karny. Kwestia ta była przedmiotem stałych dyskusji podejmowanych w czasie kadencji kolejnych rządów Bułgarii⁸. W 2015 r. rząd rozpoczął nowy proces analiz w sprawie szerzej zakrojonej reformy polityki karnej. W 2016 r. podjęto kolejne działania w tym zakresie, realizując projekt pomocy technicznej z udziałem niezależnych ekspertów. Celem jest przeprowadzenie kompleksowej reformy, która będzie wymagać dokładnej analizy i przygotowania oraz szerokich konsultacji wśród pracowników sądownictwa i przedstawicieli zawodów prawniczych. Wydaje się oczywiste, że jakakolwiek ogólna reforma kodeksu karnego byłaby procesem długotrwałym. Proces ten nie wykluczałby jednak bardziej doraźnych zmian, które mogą przynieść pozytywne skutki pod względem ścigania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Ogólnie należy stwierdzić, że Bułgaria osiągnęła pewien postęp w dziedzinie objętej drugim założeniem, ale wciąż nierozstrzygnięte są ważne kwestie, w szczególności związane ze stopniem formalizacji postępowania karnego i udoskonaleniem ram prawnych dochodzenia i ścigania w sprawach korupcji i przestępczości zorganizowanej.

Ciągła reforma sądownictwa

Trzecie założenie dotyczy reformy sądownictwa w celu zwiększenia jego *profesjonalizmu, rozliczalności i skuteczności*. W perspektywie dziesięciu lat wyraźnie widać, że osiągnięcie postępów jest utrudnione, gdy nie udaje się uzgodnić stanowiska z sędziami lub prokuratorami. Na przestrzeni lat odnotowano znaczną poprawę w wielu obszarach, w tym w szkoleniu sędziów, losowym przydzielaniu spraw w sądach i analizie obciążenia pracą organów sądowych i poszczególnych sędziów. Podjęto także działania w takich dziedzinach

⁷ Rząd powołał radę konsultacyjną ds. reformy sądownictwa w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. Odegrała ona kluczową rolę w finalizacji wniosków ustawodawczych.

⁸ Nie udało się przyjąć projektu reformy kodeksu karnego przygotowanego przez poprzedni rząd w 2014 r., ponieważ projekt ten nie spełniał oczekiwań, a Zgromadzenie Narodowe zostało rozwiązane wkrótce po jego przedstawieniu.

jak e-sprawiedliwość. Gotowość sędziów – jak również społeczeństwa obywatelskiego – do otwartego poparcia reformy była kluczowym czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie postępów. Występowały jednak trudności z podejmowaniem decyzji w strefach wrażliwych, takich jak restrukturyzacja sądów i prokuratur w ramach ogólnej reformy struktury systemu sądownictwa. Chociaż rozsądne decyzje zarządcze – na przykład przenoszenie stanowisk z roku na rok – w pewnym stopniu ograniczyły problemy, Najwyższa Rada Sądownictwa nie była w stanie czy też nie chciała posunąć do przodu reformy w tych dziedzinach. Przyczyniło się to do zachwiania równowagi pod względem obciążenia pracą większych sądów krajowych, co miało negatywny wpływ na ogólne wyniki bułgarskiego sądownictwa. Jednocześnie odnotowano niewielkie postępy w dbałości o uczciwość i przejrzystość postępowań dyscyplinarnych Najwyższej Rady Sądownictwa.

Innym obszarem, który okazał się w Bułgarii w wysokim stopniu wrażliwy i złożony, jest reforma prokuratury. Prokuratura w Bułgarii stanowi część systemu sądownictwa i jest niezależna od władzy wykonawczej. Jednocześnie odgrywa ona główną rolę nie tylko w postępowaniu karnym, ale również w bardziej ogólnie pojętej kontroli administracji. Ten brak rozróżnienia między funkcjami prokuratury i władzy wykonawczej może zaostrzać podejrzenia o nadmierny wpływ i zwiększać krytykę braku ogólnej rozliczalności prokuratury. Ożywiona dyskusja dotyczy jednak nie tylko zbyt silnej zdaniem krytyków pozycji bułgarskiej prokuratury. Prokuratura znalazła się też w centrum debaty nad utrzymującym się w Bułgarii brakiem przekonujących wyników w zakresie wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę lub poważnej przestępczości zorganizowanej. Przez ostatnią dekadę prokuratura przeszła przez kilka rund reorganizacji oraz środków legislacyjnych i środków innego rodzaju mających zwiększyć jej skuteczność. Jednak pomimo tych wysiłków do rozwiązania pozostaje wiele problemów⁹. W związku z tym w 2016 r. Bułgaria wystąpiła o pomoc Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych i ekspertów z kilku innych państw członkowskich w projekcie mającym na celu przedstawienie niezależnej analizy bułgarskiej prokuratury. Analiza ta stanowi uzupełnienie wcześniejszych analiz przeprowadzonych na przestrzeni lat. Bułgaria nadal musi wyciągnąć z nich wnioski oraz wypracować plan działania w tej istotnej kwestii. Ogólnie rzecz biorąc, Bułgaria osiągnęła pewne postępy również w dziedzinie objętej trzecim założeniem, ale do rozwiązania pozostają istotne problemy.

2.2 Korupcja

Czwarte i piąte założenie dotyczą *walki z korupcją*, zarówno korupcją na dużą skalę, jak i w ujęciu bardziej ogólnym, w szczególności na szczeblu lokalnym i na granicach. W obu dziedzinach w perspektywie dziesięciu lat widać wyzwania, jakim Bułgaria musiała stawić czoła, aby powoli wprowadzić niezbędne przepisy i utworzyć instytucje mające na celu zlikwidowanie ewidentnego deficytu wiarygodności w oczach bułgarskiej opinii publicznej. Ja dotąd w Bułgarii nie odnotowano jednak zbyt wielu konkretnych spraw dotyczących korupcji na dużą skalę, w których doszłoby do wydania prawomocnych wyroków – a to byłby najbardziej oczywisty sposób pokazania, że walka z korupcją faktycznie stanowi priorytet. Bułgaria stale należy do państw członkowskich UE o najwyższym postrzeganym poziomie korupcji¹⁰, a obywatele¹¹ i przedsiębiorstwa¹² wciąż uważają, że korupcja jest istotnym

⁹ Nie ograniczają się one do wewnętrznego funkcjonowania prokuratury i uwzględniają wszystkie instytucje zaangażowane w różne etapy postępowania karnego.

¹⁰ W rankingu wskaźnika postrzegania korupcji Transparency International z 2015 r. Bułgaria plasuje się na 69 miejscu spośród 168 krajów na całym świecie – najniżej ze wszystkich państw członkowskich UE (Wskaźnik postrzegania korupcji Transparency International z 2015 r.).

¹¹ Badanie Flash Eurobarometr 445: Mechanizm współpracy i weryfikacji dotyczący Bułgarii i Rumunii, opublikowane dnia 25 stycznia 2017 r.

problemem. Głośne skandale, na przykład ten związany z komisją ds. konfliktu interesów z 2013 r.¹³, nie pociągają za sobą widocznych i zdecydowanych działań następnych. Na przestrzeni lat problemy te były przedmiotem szeroko zakrojonych analiz. Potencjalne przyczyny obejmują przestarzałe przepisy kodeksu karnego, brak kompetencji w kluczowych instytucjach, dezorganizację lub rozdrobnienie struktur oraz uciążliwe procedury. Są to kwestie, których rozwiązanie wymaga czasu, zaangażowania i determinacji. W pierwszych latach po przystąpieniu do UE Bułgaria wdrożyła szereg środków ustawodawczych i instytucjonalnych w celu walki z korupcją. Jednak mimo tego, że początkowe rezultaty wydawały się obiecujące, wysiłki te nie przyniosły niezbędnych znaczących zmian w walce z korupcją. W 2015 r. i 2016 r. rząd podjął kolejne działania, skupione na powołaniu połączonej agencji antykorupcyjnej uprawnionej do prowadzenia dochodzeń administracyjnych i kontroli konfliktów interesów oraz majątku osobistego urzędników wysokiego szczebla. W parlamencie nie osiągnięto jednak porozumienia w sprawie prawa antykorupcyjnego, zgodnie z którym miano powołać ten organ, co pokazuje ogólny brak politycznego konsensusu co do tych wysiłków wśród szerszych elit politycznych.

Ogólna instytucjonalna struktura walki z korupcją w Bułgarii nadal jest rozdrobniona i w związku z tym w dużej mierze nieskuteczna. W rezultacie utrzymuje się problem szeroko rozpowszechnionej korupcji na niższych szczeblach administracji publicznej¹⁴. Rządowa strategia antykorupcyjna z 2015 r. zawiera cenną analizę tych problemów. Jej wdrożenie nadal znajduje się jednak na wczesnym etapie¹⁵. Ogólnie rzecz biorąc, postępy Bułgarii w kwestiach objętych czwartym i piątym założeniem były ograniczone; nadal nie rozwiązano problemów dotyczących ram instytucjonalnych i prawnych oraz osiągniętych wyników.

2.3 Przestępczość zorganizowana

Ostatnie założenie dotyczy walki z *przestępczością zorganizowaną*. Jedną z przyczyn uwzględnienia tego założenia jest rozpowszechnienie w Bułgarii po transformacji dużych i silnych zorganizowanych grup przestępczych, połączone ze znaczącym poziomem przemocy. Bułgarskie władze dostrzegają, że od czasu przystąpienia do UE sytuacja ewoluowała: model przestępczości zorganizowanej jest bardziej „rozdrobniony”, a problemy upodobniły się do tych występujących w niektórych innych państwach członkowskich. Jednak aby spełnić wymogi związane z tym założeniem, Bułgaria musi wykazać, że jej organy ścigania są w stanie skutecznie zwalczać przestępczość zorganizowaną i zadbać o udokumentowane osiągnięcia w tej dziedzinie. Na przestrzeni lat Bułgaria wprowadziła istotne zmiany instytucjonalne, w szczególności ustanawiając w 2012 r. wyspecjalizowany sąd i prokuraturę ds. przestępczości zorganizowanej oraz niezależną Komisję Ds. Konfiskaty Mienia, uprawnioną do zajmowania bez uprzedniego wyroku skazującego aktywów pochodzących z

¹² W sprawozdaniu Światowego Forum Gospodarczego w sprawie globalnej konkurencyjności w latach 2016–2017 korupcję wskazano jako najbardziej problematyczny czynnik utrudniający prowadzenie działalności gospodarczej w Bułgarii. Zob. sprawozdanie w sprawie globalnej konkurencyjności w latach 2016–2017, s. 130.

¹³ W 2013 r. jej przewodniczący został oskarżony o nadużycie władzy, a następnie skazany na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu. Stanowisko przewodniczącego tego organu pozostaje jednak nieobsadzone.

¹⁴ Ankiety dotyczące doświadczeń, postrzeganie korupcji oraz międzynarodowe badania konsekwentnie wskazują korupcję jako poważny problem w Bułgarii, który hamuje wzrost gospodarczy i podważa zaufanie do prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych.

¹⁵ Godnym uwagi wyjątkiem są w tym względzie konkretne środki wdrażane przez ostatnie dwa lata w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w celu wyeliminowania korupcji w tym ministerstwie, w tym wśród funkcjonariuszy policji granicznej. Podjęto też poważne wysiłki w odniesieniu do organów celnych. W szerszym ujęciu Bułgaria wdraża również od kilku lat szereg ulepszeń w systemie zamówień publicznych, czyli w sektorze, w którym występuje znaczne ryzyko korupcji, w tym także na poziomie lokalnym.

nielegalnej działalności. Komisja ta osiągnęła w szczególności wyniki ilustrujące, w jak istotny sposób ten aspekt został włączony w reformę. Bułgaria nie osiągnęła jednak szybkich postępów pod względem wydawania prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących poważnej przestępczości zorganizowanej. W ostatnich latach decyzje polityczne w sprawie reorganizacji kluczowych organów dochodzeniowych zajmujących się przestępczością zorganizowaną spowodowały zatrzymanie postępów i miały negatywny wpływ na wyniki. Obecnie sytuacja ustabilizowała się, chociaż ostatnio uzgodniono dalsze zmiany obejmujące rozszerzenie zakresu kompetencji dyrekcji ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej, tak aby objął on korupcję, cyberprzestępczość i przemyt nielegalnych imigrantów, a dyrekcja mogła angażować się w dochodzenia w sprawach karnych na wcześniejszym etapie. W związku z tym w dalszym ciągu potrzeba czasu, aby obecne ramy instytucjonalne mogły osiągnąć wyniki. Ponadto, jak już wspomniano powyżej, skuteczne ściganie przestępczości zorganizowanej nadal utrudniają sformalizowane ramy prawne. Ogólnie należy stwierdzić, że Bułgaria poczyniła znaczne postępy dotyczące szóstego założenia, wciąż istnieją jednak nierozwiązane problemy.

3. NAJWAŻNIEJSZE POZOSTAŁE DZIAŁANIA

Ogólnie rzecz biorąc, z perspektywy dziesięciu lat widać, że kolejne rządy i instytucje sądowe podjęły istotne wysiłki. Nastąpiły istotne zmiany legislacyjne i instytucjonalne, zwłaszcza po stronie organów wymiaru sprawiedliwości. Skuteczny postęp w realizacji tego celu poprzez osiągnięcie trwałych wyników był jednak wolniejszy niż oczekiwano, kiedy powoływano Najwyższą Radę Sądownictwa. Było to spowodowane przypadkami niechęci do wdrażania zaleceń Najwyższej Rady Sądownictwa nakładających instytucje do podjęcia współpracy w celu określenia wspólnych niedociągnięć i zastosowania wspólnych rozwiązań. Należy kontynuować reformę i wzmocnić struktury wewnętrzne, aby zapewnić, że cele objęte założeniami zostaną osiągnięte w sposób satysfakcjonujący i trwały. W tej sekcji autorzy sprawozdania pragną przedstawić działania, jakie jeszcze trzeba podjąć, aby osiągnąć cele określone w ramach MWiW.

3.1 Reforma wymiaru sprawiedliwości

Niezależność i rozliczalność sądownictwa

Jak przyznano w ostatnich sprawozdaniach, strategia reformy sądownictwa przyjęta przez rząd w 2014 r. i zatwierdzona przez Zgromadzenie Narodowe w pierwszych miesiącach 2015 r. zawierała kompleksowy plan działania na rzecz reformy sądownictwa w Bułgarii. Od tamtej pory rząd podjął działania w wielu dziedzinach. Przede wszystkim, poprawki do konstytucji, przyjęte w grudniu 2015 r. i przeniesione do ustawy o systemie sądownictwa i procedur wewnętrznych w 2016 r., stanowią ważny krok na drodze do lepszego funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa i spełnienia warunków dotyczących pierwszego założenia. Chociaż treść pierwszego założenia dotyczy przede wszystkim poprawek do konstytucji, zapewnienie pełnej niezawisłości i rozliczalności systemu sądowego można oceniać wyłącznie w świetle praktycznego wdrożenia tych zmian.

Najwyższa Rada Sądownictwa jest kluczową instytucją nadzorującą bułgarskie sądownictwo. Konkretnie wyniki reformy sądownictwa są w dużym stopniu uzależnione od prawidłowego funkcjonowania Rady, zarówno pod względem profesjonalizmu, jak i przejrzystości. Prace Najwyższej Rady Sądownictwa mają kluczowe znaczenie dla określenia, czy system sądowy może zdobyć szacunek i zagwarantować społeczeństwu, że niezawisłość sądownictwa jest chroniona. Wymaga to jednak również szerszego zaangażowania wszystkich podmiotów

państwowych w kwestię niezawisłości wymiaru sprawiedliwości i lojalnej współpracy między instytucjami. Konieczne jest odpolitycznione i profesjonalne środowisko pracy wewnątrz tej instytucji, skupione na priorytetach reformy sądownictwa. Seria kontrowersji i wewnętrznych konfliktów, które nękały Najwyższą Radę Sądownictwa przez ostatnie lata, wzbudziła podejrzenia dotyczące wpływów zewnętrznych oraz naruszyła zaufanie opinii publicznej do sądownictwa¹⁶. Dlatego też jednym z najważniejszych sprawdzianów w 2017 r. będą wybory do nowej Rady – zarówno członków wybieranych w sądach, jak i członków wybieranych przez parlament. Wybory te powinny być przeprowadzone – i postrzegane – w sposób otwarty i przejrzysty. Poprzedzić powinna je poważna debata na temat osiągnięć poszczególnych kandydatów. Następnie nowo wybrane kolegium będzie musiało osiągnąć solidne wyniki w zakresie bezstronnego i profesjonalnego podejmowania decyzji w kluczowych obszarach.

- **Zalecenie:** Należy zapewnić przejrzystość wyborów kolejnej Najwyższej Rady Sądownictwa, zorganizować wysłuchanie publiczne w Zgromadzeniu Narodowym przed wyborem członków w ramach parytetu parlamentarnego i umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu przedstawienie uwag na temat kandydatów.

Jednym z głównych zadań Najwyższej Rady Sądownictwa jest wyznaczanie prezesów sądów i prokuratur oraz mianowanie prezesów trzech najwyższych urzędów w bułgarskim wymiarze sprawiedliwości: prezesów dwóch sądów najwyższych i prokuratora generalnego. Podejmowanie takich decyzji kadrowych w sposób merytoryczny i przejrzysty jest kluczowym sprawdzianem zdolności do funkcjonowania jako profesjonalna i niezależna instytucja, która może cieszyć się zaufaniem wymiaru sprawiedliwości oraz szerszej pojętego społeczeństwa. W 2017 r. szczególnie ważny będzie wybór prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego.

- **Zalecenie:** Należy konsekwentnie podejmować decyzje w sprawie nominacji na wysokie stanowiska w wymiarze sprawiedliwości w sposób merytoryczny i przejrzysty, w tym w przypadku zbliżającego się mianowania nowego prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego.

Inspektorat Najwyższej Rady Sądownictwa miał swój wkład w zwiększenie rozliczalności i skuteczności bułgarskiego sądownictwa dzięki regularnym inspekcjom i sprawozdaniom. Jego potencjał nie jest jednak w pełni wykorzystywany. W styczniu 2017 r. uprawnienia Inspektoratu zostały rozszerzone, aby mógł on prowadzić dochodzenia w sprawie konfliktów interesów i innych kwestii dotyczących etyki zawodowej sędziów. Rząd zapewnił Inspektoratowi dodatkowe zasoby na wykonywanie nowych zadań. Choć ostateczne decyzje w sprawie nałożenia kar dyscyplinarnych podejmuje Najwyższa Rada Sądownictwa, nowe przepisy dotyczące etyki zawodowej sędziów przyznają Inspektoratowi bardziej centralną rolę w niezwykle ważnym procesie podejmowania działań w związku z nieprawidłowościami. Inspektorat Najwyższej Rady Sądownictwa potrzebuje optymalnych warunków, aby móc wywiązać się ze swoich nowych zadań. W związku z tym użytecznym elementem wsparcia wysiłków na rzecz wzmocnienia jego zdolności organizacyjnych może być doradztwo zewnętrzne.

- **Zalecenie:** Należy usprawnić funkcjonowanie Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa w praktyce. Najwyższa Rada Sądownictwa powinna podjąć działania w związku z ustaleniami Inspektoratu, w szczególności w kwestiach związanych z etyką

¹⁶ Bułgaria niezmiennie figuruje wśród państw członkowskich UE o najniższej postrzeganej niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE z 2016 r., s. 35–36.

zawodową. Należy rozważyć zwrócenie się o pomoc zewnętrzną, na przykład ze strony Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych lub Rady Europy.

Ramy prawne

W 2016 r. w ramach strategii reformy sądownictwa bułgarski rząd przyjął dwa pakiety istotnych poprawek do ustawy o systemie sądownictwa. Przygotowaniu tych aktów towarzyszyły szeroko zakrojona debata i konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim. Wdrożenie tych nowych ram prawnych będzie dużym wyzwaniem dla organów sądowych i w znacznym stopniu zależeć będzie od ogólnych postępów reformy sądownictwa (trzecie założenie). Zgodnie ze strategią reformy sądownictwa Bułgaria powinna kontynuować monitorowanie wszelkich problemów związanych z ramami prawnymi oraz potencjalnych dalszych zmian ustawy o systemie sądownictwa, których przyjęcie mogłoby rozwiązać tego rodzaju problemy.

Ministerstwo Sprawiedliwości, przy wsparciu ze strony organów sądowych i prokuratury, przygotowało ważny pakiet nowelizacji kodeksu postępowania karnego. Doprowadziłby on do znacznie lepszego reagowania na poważną przestępczość, w szczególności poprzez rozwiązanie problemu przewlekłych postępowań karnych oraz ułatwienie ścigania przestępstw związanych z korupcją. W ostatnich analizach stwierdzono także, że konieczne jest wprowadzenie kolejnych zmian w postępowaniu karnym. Duże znaczenie będzie więc miało kontynuowanie tego procesu.

W poprzednich sprawozdaniach wskazywano na znaczenie pełnej nowelizacji kodeksu karnego, wymagałaby ona jednak szerokiej refleksji na temat przyszłości polityki dotyczącej prawa karnego oraz szerokiej debaty i starannego przygotowania. Należy ją postrzegać jako przedsięwzięcie długoterminowe, z uwzględnieniem zdolności administracyjnych Bułgarii. Na obecnym etapie priorytetem powinno być wdrożenie szeregu ukierunkowanych zmian w obszarach, w których obowiązujące przepisy powodują trudności operacyjne w ściganiu korupcji lub przestępczości zorganizowanej.

- **Zalecenie:** Należy przyjąć poprawki do kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego, aby ulepszyć ramy prawne ścigania korupcji na dużą skalę i poważnej przestępczości zorganizowanej.

Znalezienie rozwiązania złożonych problemów dotyczących postępowań karnych w Bułgarii będzie wymagało wysiłków ze strony bułgarskich władz, które będą musiały potraktować tę kwestię priorytetowo. Dobrą podstawę stanowią jednak już rozpoczęte prace przygotowawcze oraz wkład projektów pomocy technicznej, w tym ostatnio sfinalizowanego projektu koordynowanego przez komisijną Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Wdrożenie zaleceń z tych różnorodnych analiz pozwoliłoby Bułgarii skutecznie rozwiązać szereg problemów objętych założeniem drugim oraz kilkoma innymi założeniami, w szczególności problemów związanych z walką z korupcją i przestępczością zorganizowaną.

Ciągła reforma sądownictwa

Szersze wdrożenie strategii reformy sądownictwa wymagać będzie nieustających wysiłków i zaangażowania ze strony bułgarskich władz. Szereg projektów już ukończono; inne trwają lub są w przygotowaniu. Nowy system informatyczny do losowego przydzielania spraw w sądach, który jak dotąd funkcjonuje bez zakłóceń, stanowi ważny krok, pokazując, że długotrwałe problemy można rozwiązać. Zmieniona ustawa o systemie sądownictwa powinna pomóc zapewnić szybkie postępy w stosowaniu rozwiązań z obszaru e-sprawiedliwości, aby

zwiększyć przejrzystość i dostępność wymiaru sprawiedliwości w całym kraju. Sfinalizowano znaczną część prac mających na celu opracowanie norm oceny obciążenia pracą w sądach i prokuraturach. Prace te można teraz wykorzystać, tak by standardy te stały się podstawą decyzji zarządczych w dziedzinach takich jak ocena pracowników, awanse, postępowania dyscyplinarne i przydział personelu.

- **Zalecenie:** Należy opublikować sprawozdanie z konsultacji publicznych, zawierające szczegółowe informacje na temat postępów osiągniętych na drodze do realizacji krajowej strategii reformy sądownictwa i określające działania, jakie należy jeszcze podjąć. Należy ustanowić mechanizm stałego informowania opinii publicznej o postępach osiągniętych podczas realizacji strategii.

Najwyższa Rada Sądownictwa i prokuratura rozpoczęły przygotowania do szerszej reformy struktury wymiaru sprawiedliwości. Jest to długoterminowy proces, gdyż będzie wymagał czasu na koordynację i wypracowanie porozumienia ze społeczeństwem. W perspektywie krótkoterminowej już teraz można podjąć pragmatyczne kroki w celu wyeliminowania nierównego obciążenia pracą między organami sądowymi oraz przede wszystkim poprawy warunków pracy w niektórych z największych i najbardziej obciążonych sądach. Dopóki to nie nastąpi, ciężko powiedzieć, w jaki sposób można obiektywnie spojrzeć na kwestie związane z opóźnieniami w sporządzaniu uzasadnień. Najwyższa Rada Sądownictwa podjęła już kroki w tym kierunku w poprzednich latach, ale na podstawie nowych standardów obciążenia pracą można dokonać bardziej obiektywnej oceny konieczności realokacji zasobów między sądami.

- **Zalecenie:** Należy zająć się sytuacją sądów najbardziej obciążonych pracą na podstawie nowych standardów obciążenia pracą i ustalić plan działania dotyczący reformy struktury wymiaru sprawiedliwości równoległe do rozwoju e-sprawiedliwości.

Strukturalne ograniczenia niezależności i rozliczalności w strukturze prokuratury to problem zasygnalizowany w strategii reformy sądownictwa. Jego rozwiązanie jest celem pewnych przepisów zawartych w ostatnich zmianach do ustawy o systemie sądownictwa. Oprócz tego Bułgaria zwróciła się o pomoc do Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych, aby przygotować niezależną analizę prokuratury. Eksperti z Niemiec, Hiszpanii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa przygotowali w związku z tym sprawozdanie na temat funkcjonowania prokuratury i przedstawili zalecenia.

- **Zalecenie:** Należy ustanowić plan działania dotyczący wdrożenia zaleceń Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w sprawie reformy prokuratury i jej interakcji z innymi instytucjami, w tym mechanizmu informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.

W maju 2016 r. prokurator generalny zlecił przeprowadzenie badania mającego na celu przeanalizowanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których stwierdzono, że władze Bułgarii nie wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia skutecznego dochodzenia¹⁷ i zaproponowania skutecznych środków zaradczych w przypadkach, w których naruszenia utrzymują się. Analizę zakończono w listopadzie 2016 r. i zawarto w niej szereg cennych zaleceń.

- **Zalecenie:** Należy ustanowić plan działania dotyczący wdrożenia zaleceń z badania, w tym mechanizmu informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.

¹⁷ *Problem systemowy nieskuteczności dochodzeń w Bułgarii* [ECHR 070 \(2015\)](#).

Zakończenie działań wchodzących w zakres trzeciego założenia będzie wymagać znacznych wysiłków. Aby wesprzeć w nich bułgarskie władze, można rozważyć rozwój dalszych projektów pomocy technicznej pod auspicjami Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w obszarach objętych trzecim założeniem.

3.2 Korupcja

Czwarte i piąte założenie dla Bułgarii w ramach MWiW dotyczą potrzeby wprowadzenia skutecznych środków zwalczania korupcji, w tym korupcji na dużą skalę, a także ogólniej korupcji w instytucjach publicznych. Opracowanie przez rząd uaktualnionej krajowej strategii walki z korupcją było ważnym krokiem, wciąż jednak utrzymują się wyzwania związane z zapewnieniem jej realizacji, przyjęciem niezbędnych ram prawnych i powołaniem przewidzianych instytucji. W rok po sprawozdaniu ze stycznia 2016 r. postępy w tym zakresie są ograniczone.

Korupcji na dużą skalę

Rządowy projekt prawa antykorupcyjnego nie został przyjęty. W rezultacie proponowany nowy połączony organ antykorupcyjny nie powstał. Byłoby on odpowiedzialny za kontrolę oświadczeń w sprawie konfliktu interesów oraz deklaracji majątkowych urzędników wysokiego szczebla oraz za dochodzenia administracyjne w sprawach potencjalnej korupcji oraz nielegalnego wzbogacenia.

Przyjęcie ustawy, a następnie ustanowienie skutecznej i rozliczalnej nowej instytucji antykorupcyjnej będzie jednym z najważniejszych sprawdzianów determinacji Bułgarii w 2017 r. Należy jednak starannie przeanalizować niektóre cechy planowanej nowej instytucji, na przykład włączenie do nowej struktury Komisji ds. Konfiskaty Mienia. Ze względu na wyniki osiągnięte przez Komisję ds. Konfiskaty Mienia należy dołożyć starań, by zmiany organizacyjne nie podważały już osiągniętych postępów. Wdrożyć należy też inne, mniej kontrowersyjne elementy strategii antykorupcyjnej – w szczególności wzmocnienie inspektoratów administracyjnych. Niezbędne wnioski ustawodawcze w tej sprawie nie zostały jednak jeszcze złożone.

- **Zalecenie:** Należy przyjąć nowe ramy prawne w sprawie walki z korupcją zgodnie z intencjami przedstawionymi w strategii antykorupcyjnej oraz zapewnić ich wdrożenie. Należy powołać skuteczny organ antykorupcyjny.
- **Zalecenie:** Należy przyjąć i wdrożyć reformę ustawy w sprawie administracji publicznej w celu wzmocnienia inspektoratów wewnętrznych w administracji publicznej.

Bułgaria sprawniej zgłasza nowe sprawy będące przedmiotem dochodzenia i skierowane do sądu. Ostatecznie jednak wszelkie oceny wyników w walce z korupcją na dużą skalę zależą od tego, czy zostaną wydane i wyegzekwowane prawomocne wyroki skazujące – zważywszy, że na ogół sprawy na dużą skalę rzadko kończą się wyrokami skazującymi. Pokazanie opinii publicznej, że uchybienia można wykryć, a ich sprawców postawić przed wymiarem sprawiedliwości, będzie najlepszym dowodem powodzenia działań antykorupcyjnych. Bułgaria wciąż musi osiągnąć stabilne wyniki w zakresie doprowadzania spraw tego typu do końca. W 2016 r. prowadzono przydatne prace analityczne w różnych formach, w tym poprzez analizę ostatnich przypadków korupcji przeprowadzoną przez prokuraturę. Analizę tę będzie można wykorzystać jako podstawę do dalszych konkretnych działań.

- **Zalecenie:** W oparciu o analizy przypadków z przeszłości wszystkie właściwe instytucje powinny uzgodnić plan działania mający na celu rozwiązanie problemów w zakresie

dochodzenia i ścigania przypadków korupcji na dużą skalę, obejmujący mechanizm informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.

- **Zalecenie:** Należy ustanowić mechanizm informowania obywateli o postępach w sprawach na wysokim szczeblu, które są przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Prokuratura Generalna, z poszanowaniem zasady domniemania niewinności, powinna składać sprawozdania na temat prowadzonych dochodzeń i przedstawionych aktów oskarżenia. Najwyższy Sąd Kasacyjny i Ministerstwo Sprawiedliwości powinny składać sprawozdania na temat wydanych wyroków oraz ich wykonania.

Osiągnięcie celów w obszarach objętych zakresem czwartego założenia będzie wymagało nowego podejścia ze strony władz bułgarskich, przede wszystkim w celu osiągnięcia wyników w zakresie spraw na wysokim szczeblu. Dobrą podstawę mogą stanowić rozpoczęte już prace przygotowawcze, ale korzystne byłoby, aby niektóre wnioski w sprawie zmian w istniejących instytucjach zostały poddane dalszej analizie oraz starannej ocenie mającej na celu uniknięcie ewentualnego niekorzystnego wpływu na osiągnięte rezultaty.

Korupcja na szczeblu lokalnym i na granicach

Konieczne są większe starania na rzecz rozwiązania problemu drobnej korupcji, w szczególności jeśli chodzi o środki mające na celu lepsze zapobieganie korupcji, które należy wprowadzać w połączeniu z szerzej zakrojonymi wysiłkami na rzecz zwiększenia przejrzystości i profesjonalizmu administracji publicznej. Zamówienia publiczne są powszechnie uznawane za jeden z obszarów szczególnego ryzyka korupcji. Bułgaria poczyniła postępy w zakresie realizacji strategii zamówień publicznych od czasu jej przyjęcia w 2014 r. Wprowadzono między innymi dogłębne kontrole ex ante oparte na analizie ryzyka. Teraz Bułgaria musi wykazać konkretne osiągnięcia w zakresie skutecznych działań podejmowanych w następstwie kontroli i wprowadzić skuteczne kary za nieprawidłowości.

- **Zalecenie:** Należy przeprowadzić zewnętrzny przegląd kontroli ex ante procedur udzielania zamówień publicznych i działań podjętych w ich następstwie, w tym kontroli ex post oraz działań podjętych w wykrytych przypadkach konfliktu interesów lub korupcji, oraz środków naprawczych podjętych w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wprowadziło szereg konkretnych zapobiegawczych środków antykorupcyjnych (w szczególności dotyczących policji drogowej i granicznej) w ramach szerszej reformy ministerstwa. Środki te powinny być kontynuowane i stale monitorowane. Należy ponadto przyspieszyć plany poszerzenia tych wysiłków o inne ministerstwa.

- **Zalecenie:** Należy wprowadzić środki oparte na analizie ryzyka w celu rozwiązania problemu drobnej korupcji w sektorach wysokiego ryzyka w ramach administracji publicznej, czerpiąc inspiracje z działań podjętych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Należy kontynuować wysiłki w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.
- **Zalecenie:** Należy ustanowić mechanizm informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach we wdrażaniu krajowej strategii antykorupcyjnej.

3.3 Przestępczość zorganizowana

Szóste założenie MWiW dotyczy walki z przestępczością zorganizowaną. Analiza rozwoju sytuacji w ciągu ostatnich dziesięciu lat wskazuje na ewolucję przestępczości zorganizowanej

– staje się ona coraz bardziej rozdrobniona, wszechstronna i zróżnicowana. Rozwija się w stronę legalnej działalności gospodarczej i w coraz mniejszym stopniu wiąże się z otwartą przemocą. Wiele osób w Bułgarii uważa więc, że szóste założenie – ustalone dziesięć lat temu – jest w coraz mniejszym stopniu użyteczne, gdyż model przestępczości upodobił się do modeli znanych z niektórych innych państw członkowskich. Bułgaria nadal musi jednak udowodnić, że posiada sprawny system zwalczania przestępczości zorganizowanej, wykazując się wynikami pokazującymi, że w sprawach dotyczących poważnej przestępczości zorganizowanej dochodzi do wydania prawomocnych orzeczeń w sądach i że orzeczenia te są egzekwowane.

Po serii restrukturyzacji w ostatnich latach obecnie wydaje się, że dyrekcja ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej w znacznym stopniu odzyskała stabilność i zdolność operacyjną. Źródłem niepokoju wciąż są jednak opisane powyżej problemy strukturalne związane z kodeksem postępowania karnego, komplikujące dochodzenia. Utrzymują się ponadto wyzwania związane ze zdolnością operacyjną, szkoleniami i wyposażeniem, które wymaga modernizacji.

Wyspecjalizowany sąd i prokuratura ds. przestępczości zorganizowanej zaczynają osiągać rezultaty. W ocenie skuteczności wyspecjalizowanych sądów dokonanej przez Najwyższy Sąd Kasacyjny zwrócono uwagę na pewne kluczowe kwestie, które wymagają dalszej analizy w kontekście szerszych kwestii poruszonych w związku z drugim i trzecim założeniem powyżej. Przedłożono wnioski w sprawie rozszerzenia kompetencji wyspecjalizowanego sądu o sprawy korupcji na dużą skalę. Takie zmiany trzeba starannie przygotować. Towarzyszyć im powinna ponadto stosowna analiza potrzebnych zasobów i potencjalnych skutków prawnych zmian. Konieczne byłoby zapewnienie, że nie wystąpią niezamierzone negatywne skutki dla spraw dotyczących przestępczości zorganizowanej.

Ogólnie rzecz biorąc, właściwe instytucje i agencje zajmujące się problematyką przestępczości zorganizowanej potrzebują niezbędnej stabilności, aby pracować na konkretnymi sprawami i doprowadzić je do finału w sądzie. Bułgaria zaczyna osiągać pierwsze wyniki w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej. Tę pozytywną tendencję należy utrzymać i dodatkowo wzmocnić.

- **Zalecenie:** Należy ustanowić mechanizm informowania obywateli o postępach w sprawach na wysokim szczeblu, które są przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Prokuratura Generalna, z poszanowaniem zasady domniemania niewinności, powinna składać sprawozdania na temat prowadzonych dochodzeń i aktów przedstawionych aktów oskarżenia. Najwyższy Sąd Kasacyjny i Ministerstwo Sprawiedliwości powinny składać sprawozdania na temat wydanych wyroków oraz ich wykonania.

W odniesieniu do konfiskaty mienia przedstawiono zmiany do ustawy w sprawie konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej mające na celu rozwiązanie szeregu problemów (na przykład obniżenia progu nielegalnego wzbogacenia). Nie zostały one jednak jeszcze przyjęte przez Zgromadzenie Narodowe. Komisja ds. Konfiskaty Mienia nadal osiąga jednak konkretne rezultaty. Jej przyszłość jako niezależnej struktury stoi jednak pod znakiem zapytania ze względu na oczekujące na rozpatrzenie wnioski w sprawie włączenia jej do przyszłego połączanego organu antykorupcyjnego.

- **Zalecenie:** Należy przyjąć niezbędne zmiany do ustawy w sprawie konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej oraz zapewnić Komisji ds. Konfiskaty Mienia niezależność i skuteczność funkcjonowania w przyszłości.

4. WNIOSEK

W sprawozdaniach Komisji na temat MWiW z 2015 r. i 2016 r. możliwe było potwierdzenie istotnych kroków podjętych przez bułgarskie władze w celu wznowienia działań na rzecz reform. W 2016 r. Bułgaria poczyniła dalsze znaczne postępy we wdrażaniu strategii reformy sądownictwa, choć realizacja krajowej strategii walki z korupcją wciąż jest na wczesnym etapie. Ogólnie rzecz biorąc, w ciągu ostatniej dekady postępy nie były tak szybkie jak oczekiwano – utrzymuje się szereg istotnych problemów, które należy rozwiązać. Nowy rząd będzie musiał przyspieszyć reformy, aby osiągnąć trwałe wyniki. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu nie można stwierdzić, że na obecnym etapie osiągnięto cele objęte założeniami. Udało się jednak w nim sformułować kilka kluczowych zaleceń, które powinny prowadzić do wstępnego zamknięcia poszczególnych założeń, a następnie zakończenie procesu MWiW

Komisja uważa, że cele MWiW można osiągnąć, podejmując działania w następstwie zaleceń sformułowanych w niniejszym sprawozdaniu. Tempo tego procesu zależy od tego, jak szybko Bułgaria będzie w stanie je trwale zrealizować. Komisja zwraca się w związku z tym do Bułgarii o podjęcie działań w celu wypełnienia zaleceń zawartym w niniejszym sprawozdaniu. Pod koniec 2017 r. Komisja dokona oceny osiągniętych postępów.