

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.2.2011
KOM(2011) 81 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI EUROPEJSKIEJ DLA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY**

w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI EUROPEJSKIEJ DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

1. WPROWADZENIE

Kiedy Bułgaria przystąpiła do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r., utworzono *mechanizm współpracy i weryfikacji* (zwany dalej „MWiW”)¹, aby pomóc temu państwu w nadrobieniu braków w takich dziedzinach jak reforma systemu sądownictwa oraz walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną, a także aby monitorować postępy w tych dziedzinach za pomocą sprawozdań okresowych.

Niniejsze sprawozdanie jest sprawozdaniem okresowym stanowiącym techniczną aktualizację w zakresie ważnych wydarzeń, jakie miały miejsce w Bułgarii w ramach mechanizmu MWiW w ciągu ostatnich sześciu miesięcy. Skoncentrowano się w nim na działaniach podjętych przez Bułgarię w odpowiedzi na zalecenia Komisji, nie zawiera ono zatem pełnej oceny poczynionych postępów. Aktualizacja ogranicza się do środków już zrealizowanych oraz środków, które mają być wkrótce sfinalizowane.

Ostatnie sprawozdanie z postępów przyjęte przez Komisję w dniu 20 lipca 2010 r. oraz zawarte w nim zalecenia pozostają punktem odniesienia do przeprowadzenia oceny poczynionych postępów w kierunku wyznaczonych celów referencyjnych oraz do określenia pozostałych wyzwań Komisja przedstawi swoją kolejną ocenę latem 2011 r.

2. REFORMA SYSTEMU SĄDOWNICTWA I WALKA Z KORUPCJĄ ORAZ PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ: PODSUMOWANIE ZMIAN

Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji Bułgaria kontynuowała reformę prawa i przyjęła istotne zmiany w ustawie o systemach sądownictwa. Zmiany te zapewniły podstawę prawną do dalszej realizacji strategii reformy sądownictwa, zwiększenia rozliczalności oraz kompetencji zarządczych najwyższej rady sądownictwa, jak również do poprawy systemu nominacji, szkolenia zawodowego, oceny i awansów sędziów. W tym okresie najwyższa rada sądownictwa poprawiła osiągnięcia w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Jednak w przypadku jednej ważnej nominacji rada nie wykazała dostatecznego zaangażowania na rzecz rozliczalności i przejrzystości.

¹ Decyzja Komisji 2006/929/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. 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 (Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 58).

W ostatnich sześciu miesiącach Bułgaria zdecydowała się stworzyć wyspecjalizowany sąd do spraw związanych z przestępczością zorganizowaną. Kontynuowano reformę strukturalną agencji celnej, rozpoczął się także ambitny projekt antykorupcyjny. Bułgaria przyjęła również nowelizację mającą poprawić ustawę o konflikcie interesów, która ustanawia niezależny organ mający aktywnie identyfikować konflikty interesów i karać za nie.

W tym okresie w sądach odnotowano zwiększoną liczbę aktów oskarżenia i wyroków w sprawach korupcji na wysokim szczeblu.

3. PERSPEKTYWY

Od czasu ostatniej oceny Komisji Bułgaria z dalszym zaangażowaniem kontynuowała realizację swojej strategii reformy sądownictwa poprzez szczegółowy plan działania.

Aby utrzymać impet reform, Bułgaria powinna skoncentrować się na krajowej strategii reformy sądownictwa i w dalszym ciągu realizować kompleksową reformę systemu sądownictwa i policji. Wymaga to kroków na rzecz dalszej poprawy praktycznego funkcjonowania sądów oraz stałego doskonalenia organizacji, zarządzania i współpracy sądownictwa, policji i innych organów dochodzeniowych.

Do czasu kolejnej oceny Komisji latem 2011 r. Bułgaria powinna również skoncentrować się na przyjęciu skutecznej ustawy o zajmowaniu majątku, ustanowieniu organu mającego identyfikować konflikty interesów i karać za nie oraz postępach w prowadzeniu spraw dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej.

Komisja nadal będzie wspierać Bułgarię w podejmowanych działaniach i latem tego roku przedstawi kolejną szczegółową ocenę osiągniętych postępów.

4. AKTUALIZACJA

Reforma sądownictwa

W dniu 22 grudnia 2010 r., w odpowiedzi na zalecenia Komisji, bułgarski parlament przyjął nowelizację *ustawy o systemie sądownictwa*, która poprawia wewnętrzną administrację sądownictwa oraz wzmacnia rolę najwyższej rady sądownictwa (NRS)². W nowelizacji zaproponowano nowe procedury mianowania i oceny, udoskonalono szkolenie i zachowanie integralności oraz stworzono nowe prawa i obowiązki najwyższej rady sądownictwa w zakresie oceny obciążenia pracą i relokacji personelu. Nowelizacja wprowadza funkcjonalne rozróżnienie między ocenami prokuratorów i sędziów oraz zdecentralizowanym systemem oceny. Etyka zawodowa będzie uwzględniana w ocenach podczas całej kariery zawodowej sędziego. Istotną rolę w doprowadzeniu do jednolitego stosowania kryteriów oceny będą miały nadzór i wytyczne najwyższej rady sądownictwa, jak również aktywna rola kierowników administracyjnych. NRS uzyskała dodatkowe kompetencje w

² Nowelizacja ustawy o systemie sądownictwa weszła w życie w dniu 4 stycznia 2011 r.

zakresie oceny obciążenia sądów pracą, decydowania o personelu sądów, zamykaniu sądów i otwieraniu nowych sądów, jak również dostosowywania obszarów jurysdykcji. Szczególne przepisy zmierzają do zwiększenia przejrzystości i ochrony przed konfliktem interesów w procesie decyzyjnym NRS. Krajowy instytut wymiaru sprawiedliwości przyjął dwuletni program szkoleń sędziów oparty na priorytetach i celach bułgarskiej strategii reformy sądownictwa.

Kontynuowane były prace nad nowym *kodeksem karnym*, uznawanym za niezbędny dla kompleksowej reformy polityki karnej, przy czym zasięgnięto opinii zainteresowanych podmiotów na temat projektu jego zasadniczych przepisów. Ostateczny projekt nowego *kodeksu karnego* ma zostać przedstawiony do końca 2011 r.

W ostatnich sześciu miesiącach zastosowano dalsze *sankcje dyscyplinarne* wobec sędziów zamieszanych w istotne sprawy korupcyjne w sądownictwie. W następstwie jednej ze spraw dotyczącej takiej korupcji NRS zdecydowała się wykluczyć z sądownictwa swojego kolejnego członka. W następstwie innej sprawy dotyczącej korupcji przy nabywaniu nieruchomości NRS zdecydowała się zwolnić z pełnionej funkcji prezesa jednego z sądów odwoławczych za „szkodzenie wizerunkowi” sądownictwa, a cztery inne postępowania dyscyplinarne są w toku. Prokuratura nie wszczęła postępowania karnego wobec żadnego z sędziów zamieszanych w te sprawy.

Jeżeli chodzi o *nominację prezesa naczelnego sądu administracyjnego* w listopadzie, opinia publiczna wyrażała obawy co do rozliczalności i przejrzystości w procesie nominacji na wyższe stanowiska sędziowskie. Reforma systemu nominacji w sądownictwie przewidziana w ostatniej nowelizacji ustawy o systemie sądowym nakłada na najwyższą radę sądownictwa jednoznaczny obowiązek zagwarantowania niezależności i jakości nominacji.

Do tej pory nie osiągnięto regularnej *publikacji orzeczeń sądowych*. W niektórych przypadkach sądy przedstawiały uzasadnienie do orzeczeń ze znacznym opóźnieniem. Dotyczy to w szczególności istotnych spraw.

W głównej prokuraturze kasacyjnej wdrożono tymczasową wersję *jednolitego systemu informacji o przestępczości*. Unijne fundusze zostaną wykorzystane do wdrożenia systemu we wszystkich biurach prokuratury, sądach i posterunkach policji.

Inspektorat najwyższej rady sądownictwa kontynuował tematyczne, systematyczne inspekcje w celu przeprowadzenia przeglądu organów sądowych we wszystkich pięciu okręgach apelacyjnych. Ustanowiono system inspekcji, zaleceń i kontroli następczych oraz bliską koordynację między inspektoratem a najwyższą radą sądownictwa w sprawach dyscyplinarnych. Odnotowano ogólny efekt dyscyplinujący inspekcji jeżeli chodzi o szybkość postępowań, przejrzystość i uzgodnienie praktyki. Inspektorat powinien jeszcze bardziej konkretnie przyczynić się do zaradzenia systematycznym niedociągnięciom w praktyce sędziowskiej, w szczególności w najważniejszych sprawach, oraz dostarczać informacji przydatnych w reformie strukturalnej systemu sądownictwa.

Bułgaria podjęła kroki w odpowiedzi na zalecenia Komisji dotyczące *praktyki sędziowskiej*, takie jak szkolenia i opublikowanie wytycznych oraz najlepszych praktyk. W listopadzie jedna z organizacji pozarządowych przedstawiła zalecenia wynikające z analizy niedociągnięć w praktyce sędziowskiej w osiemnastu istotnych sprawach. Najwyższa rada sądownictwa wprowadziła dla prezesów sądów odwoławczych obowiązek przedkładania sprawozdań ze spraw istotnych dla interesu publicznego. Doprowadziło to podobno do usprawnień w układaniu wokandy oraz przyzywaniu świadków. Dodatkowo wprowadzenie nowego standardu zaświadczeń lekarskich oraz utworzenie medycznej agencji wykonawczej ograniczyło podobno nadużycia związane z zaświadczeniami lekarskimi w sądzie. W 2011 r. naczelna prokuratura kasacyjna zamierza wprowadzić specjalny system nadzoru w sprawach istotnych dla interesu publicznego.

Walka z przestępczością zorganizowaną

W ostatnich sześciu miesiącach Bułgaria kontynuowała aktywną politykę przeciwdziałania przestępczości poprzez naloty policyjne i zatrzymania. Działania te doprowadziły jak dotąd do wniesienia kilku aktów oskarżenia.

W grudniu 2010 r. i styczniu 2011 r. bułgarski parlament przyjął przepisy na rzecz ustanowienia *specjalnego sądu karnego oraz działającego przy nim specjalnego biura prokuratorskiego do spraw przestępczości zorganizowanej*, które mają rozpocząć działalność w sierpniu tego roku³. Struktury te mają przyspieszyć rozpatrywanie spraw związanych z przestępczością zorganizowaną, które stwarzają szczególne wyzwania dla systemu sądownictwa. Konieczne są jednak wysiłki w całym sądownictwie na rzecz wprowadzenia specjalizacji oraz udoskonalenia praktyki zawodowej, w szczególności w zakresie przestępczości gospodarczej i finansowej. Komisja zaleciła ściślejszą współpracę w tej dziedzinie między sądami, organami administracyjnymi i policją oraz zwiększenie potencjału wspólnych zespołów.

Bułgaria podjęła kroki na rzecz zwiększenia skuteczności *dochodzeń policyjnych* poprzez połączenie wydziału postępowań przygotowawczych z wydziałem policji kryminalnej. W ostatnich sześciu miesiącach policjanci odbyli szereg sesji szkoleniowych poświęconych niedawnym zmianom w kodeksie postępowania karnego oraz szczególnym obowiązkom policji na etapie postępowania przygotowawczego. Jednakże proces gromadzenia dowodów i zarządzania tymi dowodami przez policję wymaga dalszego udoskonalenia.

Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji Bułgaria doskonalila ramy prawne w zakresie *zajmowania majątku*. Projekt ustawy o zajmowaniu nielegalnie zdobytego majątku był koordynowany z Komisją Wenecką (organem doradczym Rady Europy ds. konstytucjonalnych). Istotne jest, by końcowa wersja nowej ustawy, pozostając w zgodności z prawami podstawowymi, umożliwiła włączenie zasady „konfiskaty nieopartej na wyroku skazującym”, jak również reagowanie na anonimowe sygnały. Ustawa powinna również skutecznie transponować obowiązujący dorobek UE w zakresie rozszerzonego zakresu konfiskaty⁴. Ustawa wprowadzi obowiązek ścisłej i

³ Wprowadzono zmiany w ustawie o systemie sądownictwa oraz kodeksie postępowania karnego.

⁴ Decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW.

skutecznej współpracy między komisją odpowiedzialną za stosowanie ustawy o zajmowaniu majątku i innymi organami, w szczególności prokuraturą.

Walka z korupcją

W ostatnich sześciu miesiącach ogłoszono dwa istotne wyroki oraz szereg aktów oskarżenia w sprawach związanych z korupcją na wysokim szczeblu⁵. W tym samym okresie w Bułgarii odnotowano szereg wyroków uniewinniających w niektórych symbolicznych sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, konfliktu interesów, nadużyć finansowych oraz przestępczości zorganizowanej, od których prokuratura odwołała się w imię interesu publicznego⁶.

Zalecenia Komisji dotyczące potrzeby poprawienia *praktyki sądowej* pozostają aktualne. Komisja zaleca w szczególności zastosowanie kompleksowej, aktywnej strategii dochodzeniowej, w której systematycznie badane będą ewentualne związki między powiązаныmi sprawami, aspekty przestępczości zorganizowanej oraz ewentualne związki z organami administracyjnymi. Ze względu na znaczenie wykorzystania specjalistycznej wiedzy gospodarczej i finansowej w dochodzeniach w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, nadużyć finansowych i przestępczości zorganizowanej należy we współpracy z ekspertami międzynarodowymi tworzyć sieci wyspecjalizowanych prokuratorów i sędziów, którzy odbyli szkolenie w zakresie najlepszych międzynarodowych praktyk.

W odpowiedzi na zalecenie Komisji Bułgaria poprawiła swoją *ustawę o zapobieganiu konfliktom interesów i karaniu ich*. Nowelizacja przyjęta przez parlament w listopadzie przewiduje stworzenie organu mającego aktywny mandat do identyfikowania konfliktów interesów na wszystkich szczeblach administracji i karania za nie. Ustawa zawiera gwarancje mające zapewnić niezależność nowego organu, w szczególności poprzez wyważoną procedurę nominacji. Jednak przewidziane wyłączenie możliwości reagowania na anonimowe sygnały osłabia nową strukturę. W tym kontekście istotne jest, by tożsamość informatorów była solidnie chroniona.

Bułgarska *agencja celna* kontynuowała kompleksową reformę strukturalną, która wiązała się także z ogólną oceną personelu na podstawie kryteriów dotyczących kompetencji i etyki zawodowej. Wiele osób zostało zwolnionych z tej służby. W celu zwalczania korupcji ustanowiono z ministerstwem finansów oraz krajową agencją skarbu państwa wspólny inspektorat. Krajowa agencja skarbu państwa oraz agencja celna wymieniają się danymi pochodzącymi z systemów informacyjnych i wywiadu kryminalnego, a wspólne zespoły kontynuują kontrole. Istotne znaczenie ma kontynuowanie reformy agencji celnej, by zwiększyć niezależność i skuteczność prowadzonych przez nią dochodzeń. Należy dalej wzmocnić współpracę ze

⁵ Wyroki w pierwszej instancji zapadły przeciwko b. dyrektorowi krajowej agencji skarbu państwa za malwersacje w urzędzie oraz przeciwko jednemu z biznesmenów za defraudację. Były minister spraw socjalnych oraz b. minister zdrowia zostali postawieni w stan oskarżenia, odpowiednio za defraudację oraz narażenie na straty budżetu państwa.

⁶ W sprawach dotyczących nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów na wysokim szczeblu uniewinniono: b. ministra obrony, b. wiceministra spraw wewnętrznych, b. dyrektora państwowego funduszu rolnego oraz prezesa partii reprezentowanej w parlamencie. Jeden wyrok uniewinniający w sprawie dotyczącej konfliktu interesu został potwierdzony w postępowaniu odwoławczym przed naczelnym sądem administracyjnym.

służbami policyjnymi i prokuraturą. W tym kontekście omówiono przyznanie większych kompetencji dochodzeniowych urzędnikom celnym.

W ramach strategii przeciwko korupcji i przestępczości zorganizowanej Bułgaria rozpoczęła w grudniu realizację *dużego projektu antykorupcyjnego (BORKOR)*. Przy zaangażowaniu istotnych zasobów ludzkich i finansowych⁷ do połowy 2011 r. zostanie ustanowiona nowa centralna jednostka, której zadaniem będzie zwiększenie przejrzystości oraz przeciwdziałanie korupcji w administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Nowy organ nie zastąpi istniejących struktur ustanowionych w celu przeciwdziałania korupcji i karania za nią, lecz będzie oceniać obecne środowisko prawne i instytucjonalne pod względem jego skuteczności oraz, w razie potrzeby, proponować udoskonalenia.

W odpowiedzi na zalecenia Komisji dotyczące *udoskonalenia systemu zamówień publicznych* Bułgaria ustanowiła grupę roboczą, która w grudniu zaproponowała rządowi zmiany w przepisach o zamówieniach publicznych. W przedstawionym przez grupę roboczą dokumencie zawierającym koncepcję tych zmian zawarto szereg propozycji uproszczenia ram prawnych i proceduralnych, jak również udoskonalenia mechanizmu środków zaradczych.

Po *opublikowaniu nagrań pochodzących z podsłuchu* na początku roku opinia publiczna wyrażała pewne obawy dotyczące zastosowania specjalnych środków dochodzeniowych oraz kontrolowania ich. Właściwe organy wszczęły dochodzenia, które obecnie jest w toku. Zgodnie z bułgarskim prawem szczególne środki dochodzeniowe są istotnym instrumentem dochodzenia i mogą być użyte tylko w związku z poważnym przestępstwem i za zezwoleniem sędziego. Przepisy przewidują ścisłą współpracę między służbami w celu zagwarantowania, by rezultaty podsłuchu zostały niezwłocznie przekazane prokuraturze oraz by chroniono ich poufność. Procedura ta jest ponadto nadzorowana przez specjalną podkomisję parlamentarną. Istotne jest zagwarantowanie przez Bułgarię ścisłego przestrzegania zasad państwa prawnego w zakresie stosowania szczególnych środków dochodzeniowych.

Bułgaria powinna zareagować na zalecenia sprawozdania dotyczącego Bułgarii przyjętego w październiku przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji i dotyczącego *kryminalizacji korupcji oraz finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*. Jeżeli chodzi o kryminalizację korupcji, w sprawozdaniu zalecono udoskonalenie bułgarskiego kodeksu karnego w licznych dziedzinach. Obejmuje to kryminalizację korupcji w przypadku uzyskania korzyści przez osobę trzecią lub nabycia korzyści majątkowych lub niemajątkowych związanych z korupcją oraz ponowne rozważenie odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku czynnego żalu.

⁷ W 2011 r. Bułgaria udostępniła na ten projekt 4 mln EUR. Jednostka centralna odpowiedzialna za projekt Borkor będzie zatrudniać 40 pracowników.