



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.7.2012 r.
COM(2012) 411 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

{SWD(2012) 232 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

I. Mechanizm współpracy i weryfikacji: wsparcie Bułgarii w reformie systemu sądownictwa, zwalczaniu korupcji oraz przestępczości zorganizowanej

W okresie poprzedzającym przystąpienie Bułgarii do UE w 2007 r. uzgodniono, że konieczne są dalsze działania w najważniejszych obszarach w celu wyeliminowania uchybień w reformie systemu sądownictwa, walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Doprowadziło to w efekcie do ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji (zwanego dalej „MWiW”), stanowiącego podstawę wspierania Bułgarii i monitorowania postępów w wymienionych obszarach¹. Przyjęto sześć założeń dotyczących niezawisłości i rozliczalności sądownictwa, jego przejrzystości i skuteczności; prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcji na wysokim szczeblu, a także korupcji w sektorze publicznym i walki z przestępczością zorganizowaną. Decyzja zakładała składanie przez Komisję regularnych sprawozdań, a także kontynuowanie mechanizmu do czasu osiągnięcia założonych w nim celów oraz spełnienia w zadowalającym stopniu wszystkich sześciu założeń².

Od tamtej pory minęło pięć lat; niniejsze sprawozdanie ma na celu ocenę, czy zostały osiągnięte cele MWiW. Ocena ta jest efektem analizy przedstawionej w sprawozdaniu technicznym dołączonym do niniejszego sprawozdania i stanowi podsumowanie dotychczasowych osiągnięć oraz zadań pozostających do wykonania. W ocenie omówiono wysiłki podjęte na przestrzeni ostatnich pięciu lat, ustawodawstwo oraz instrumenty, które wprowadzono w życie, a także ich wyniki. W czasie tych pięciu lat zdarzały się okresy, kiedy postępy nabierały tempa, lecz także okresy, w których pojawiały się komplikacje. Na pewnych etapach strony aktywnie ze sobą współpracowały, ale też były momenty, gdy MWiW wzbudzał niechęć i opór. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja jest przekonana, że MWiW wniósł duży wkład w proces reform w Bułgarii. W niniejszym sprawozdaniu analizowana jest zwłaszcza kwestia trwałości i nieodwracalności procesu reform, a także tego, czy w dostatecznym stopniu zagwarantowano odpowiedzialność, tak aby utrzymać kierunek tych reform.

Obecnie państwa członkowskie UE są w dużym stopniu współzależne. Praworządność jest jedną z podstawowych wartości w UE i ma ona dla wszystkich duże znaczenie, podobnie jak dla bułgarskiej opinii publicznej³. Jak wynika z badania opinii publicznej Eurobarometr, 96 % obywateli Bułgarii uważa, że korupcja i przestępczość zorganizowana stanowią poważny problem w kraju, natomiast 92 % tak samo postrzega uchybienia w sądownictwie. To samo

¹ Konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06); decyzja Komisji 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, 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 6570 final).

² Decyzja przewidywała przyjęcie środka ochronnego; nie było konieczności jego zastosowania.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 28 i 29 czerwca obejmują zobowiązanie się przez UE, w ramach Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, do eliminowania opóźnień w sądownictwie w ramach modernizacji administracji publicznej (konkluzje Rady Europejskiej z dnia 29 czerwca 2012 r., s. 8).

badanie pokazało również, że 76 % Bułgarów jest zdania, że UE powinna zaangażować się w rozwiązanie tych problemów⁴.

MWiW nie wymaga, aby Bułgaria osiągnęła wyższe standardy niż te, które obowiązują w innych państwach członkowskich. MWiW ma na celu pomoc Bułgarii w wypracowaniu standardów porównywalnych z tymi, jakie występują w pozostałych państwach członkowskich; cel ten cieszy się poparciem 78 % obywateli tego kraju⁵. Ważnym czynnikiem w ocenie tego, co Bułgaria osiągnęła od momentu przystąpienia do UE, jest sytuacja w innych państwach członkowskich. W niniejszym sprawozdaniu Komisja stosuje punkty odniesienia oraz wskaźniki porównawcze, o ile są one dostępne⁶. Aby porównać postępy poczynione w Bułgarii z sytuacją w innych państwach członkowskich, Komisja zwróciła się także do starszych ekspertów reprezentujących kluczowe zawody zajmujące się tymi zagadnieniami⁷.

Od 2007 r. w budżecie UE udostępniono w ramach funduszy strukturalnych blisko 41 mln EUR na rzecz wsparcia reformy systemu sądownictwa w Bułgarii. Do połowy 2012 r. uzgodniono 25 projektów, na które przeznaczono budżet w wysokości 13,6 mln EUR. Projekty te dotyczą takich obszarów jak szkolenia, rozwój zasobów ludzkich, zwiększanie potencjału oraz pomoc techniczna. Jednocześnie niektóre państwa członkowskie wsparły Bułgarię, realizując dwustronne projekty we wszystkich obszarach objętych reformą systemu sądownictwa, w tym w obszarze reformy policji, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną⁸.

II. Analiza postępów w ramach MWiW w latach 2007–2012

Przygotowana przez Komisję ogólna ocena postępów poczynionych w ramach MWiW od momentu przystąpienia Bułgarii do UE wskazuje na istotny postęp w podstawowych aktach prawnych. W kluczowych momentach rząd bułgarski wykazał się silną wolą polityczną, by zrealizować gruntowne i trwałe reformy. Obecnym wyzwaniem jest wyeliminowanie najważniejszych luk strategicznych oraz zapewnienie skutecznego wdrożenia. Społeczeństwo bułgarskie wykazuje różny stopień determinacji, jeśli chodzi o realizowanie reform nadzorowanych w ramach MWiW: potrzebny jest bardziej spójny proces wdrażania, tak aby połączyć zasadniczo odmienne działania. Ten bardziej spójny kierunek reform byłby najbardziej optymalnym wskaźnikiem trwałości i nieodwracalności procesu.

Od 2007 r. Bułgaria przeprowadziła szereg ważnych reform w zakresie przepisów prawnych i postanowień konstytucji. Choć reformy te nie zostały zakończone, pozwoliły one stworzyć ważne i czasami innowacyjne struktury, zwłaszcza by zachęcić do specjalistycznego podejścia w radzeniu sobie z problemami. Prace rozpoczęły instytucje odgrywające ważną rolę, takie jak Najwyższa Rada Sądownictwa („NRS”) oraz działający przy niej inspektorat. Podjęto znaczącą inwestycję w struktury zwalczania przestępczości zorganizowanej, co doprowadziło do utworzenia wyspecjalizowanych organów na szczeblu sądownictwa i policji,

⁴ Badanie Eurobarometr Flash przeprowadzone przez Komisję w Bułgarii w maju 2012 r. (badanie Eurobarometr Flash 351 na temat „Mechanizmu współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii”) jest dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Badanie Eurobarometr Flash 351

⁶ Punktami odniesienia są prace Rady Europy, OECD oraz agencji ONZ.

⁷ Wśród ekspertów, z których pomocy skorzystano w 2012 r., znaleźli się prawnicy z Francji, Niemiec, Irlandii, Polski, Hiszpanii, Słowenii i Zjednoczonego Królestwa.

⁸ Sprawozdanie techniczne, s. 36.

a także podjęto ważne kroki w kierunku poprawy ram prawnych dotyczących przepadku mienia oraz udanej współpracy z innymi państwami członkowskimi.

Nie wykorzystano jednak w pełni możliwości, jakie te ramy stwarzają. NRS uzyskała szerokie uprawnienia do zarządzania i kierowania sądownictwem. Uprawnienia te nie zostały wykorzystane do skutecznego uregulowania kwestii zawodów prawniczych, na podstawie zasług i etyki zawodowej, ani do wzmocnienia spójności i niezawisłości sądownictwa, od których zależy zaufanie społeczne.

Strategii brakuje kierunku, co w efekcie hamuje postępy. Wiele instytucji podjęło pozytywne działania, lecz ograniczona skala tych działań w obrębie takich instytucji oraz brak skoordynowanego podejścia wskazują, że nie rozstrzygnięto, w jakim kierunku zmierza reforma. W okresie pięciu lat funkcjonowania MWiW kolejne rządy i parlamenty kładły różny nacisk na te problemy i wykazywały różny stopień zaangażowania w osiąganie wyników. W 2010 r. przyjęto plan działania związany z reformą systemu sądownictwa. Podstawowe zasady, takie jak niezawisłość sądownictwa, nie zawsze były w pełni respektowane. Brak spójnego kierunku oznacza, że proces reformy nie nabrał rozmachu koniecznego, by zostać uznanym za akceptowaną część rozwoju Bułgarii.

Konkluzji tej dowodzi również fakt, że wiele ważnych działań podjęto przede wszystkim pod wpływem nacisków z zewnątrz. Sam MWiW odgrywa istotną rolę w tym procesie i tak jest postrzegany przez opinię publiczną w Bułgarii⁹. Mechanizm okazał się pomocny przy utrzymywaniu kierunku reformy w chwilach wywierania nacisku oraz sprzyja zmianom, które wymagają odwagi, by zakwestionować osobiste interesy. Fakt, iż naciski z zewnątrz są nadal konieczne, rodzi pytania o trwałość i nieodwracalność zmiany.

Kluczowe zatem dla osiągnięcia założeń MWiW są odpowiedzialność oraz wykonanie. To one decydują o trwałości i nieodwracalności reformy. Powołanie Najwyższej Rady Sądownictwa i wybór nowego Prokuratora Generalnego oraz ich prace będą jedną z oznak trwałości reform.

II.1 Reforma systemu sądownictwa w latach 2007–2012

Założenie 1: Przyjęcie poprawek do konstytucji usuwających wszelkie niejasności odnośnie do niezawisłości i rozliczalności sądownictwa.

Założenie 2: Zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych poprzez przyjęcie i wprowadzenie w życie nowej ustawy o sądownictwie i nowego kodeksu postępowania cywilnego. Przekazywanie informacji o wpływie nowych przepisów oraz kodeksów postępowania karnego i postępowania administracyjnego, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego.

Założenie 3: Kontynuacja reformy sądownictwa w celu zwiększenia profesjonalizmu, rozliczalności i sprawności. Coroczna ocena wpływu tych reform i publikacja wyników.

⁹ Konkluzje te znajdują poparcie opinii publicznej. 71 % biorących udział w badaniu Eurobarometr Flash przeprowadzonego w Bułgarii jest zdania, że działania UE za pomocą MWiW miały pozytywny wpływ na wyeliminowanie uchybień w sądownictwie. 67 % respondentów podziela ten pogląd w odniesieniu do korupcji, a 65 % - w odniesieniu do przestępczości zorganizowanej. Jednocześnie większość uważa, że sytuacja w tych obszarach pozostała bez zmian lub pogorszyła się w ostatnich pięciu latach. (Eurobarometr Flash 351).

Z chwilą przystąpienia do UE Bułgaria zobowiązała się do zwiększenia niezawisłości, rozliczalności oraz etyki zawodowej w sądownictwie oraz do zapewnienia bardziej efektywnego, spójnego i przejrzystego procesu sądowego. Takie wszechstronne cele reformy wymagały zmian legislacyjnych, reformy systemu sądownictwa oraz zatrudnienia personelu, a także usprawnień procedur sądowych i praktyki sądowej. Wymagały one ponadto od sędziów i innych podmiotów zaangażowanych w sądownictwo pewnych zmian w podejściu. Ta sytuacja oznaczała zaangażowanie się wszystkich władz państwa: parlamentu, władzy wykonawczej i sądowniczej, a także wymagała wsparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego.

Od 2007 r. Bułgaria wprowadziła szereg istotnych elementów, aby wykonać zobowiązania podjęte wobec UE. Tuż po przystąpieniu zrealizowano szereg znaczących działań: przyjęto poprawki do konstytucji, nową ustawę o sądownictwie, nowy kodeks postępowania cywilnego, nowy kodeks postępowania administracyjnego oraz poprawki do kodeksu postępowania karnego. W pierwszym roku po przystąpieniu utworzono nowe instytucje wymiaru sprawiedliwości. Powołano niezależny inspektorat sądowy; urząd objęła nowa Najwyższa Rada Sądownictwa; obydwie instytucje posiadają szeroki zakres obowiązków w dziedzinie zarządzania systemem sądownictwa¹⁰. Do ich obowiązków należy zarządzanie zasobami ludzkimi w sądownictwie, w tym podejmowanie decyzji w sprawie nominacji, awansów, ocen pracowników oraz przydziału personelu. Rada ponosi także odpowiedzialność dyscyplinarną, a co za tym idzie, ma za zadanie zagwarantować rozliczalność i etykę zawodową w sądownictwie oraz dopilnować, by praktyka sądowa spełniała wysokie standardy zawodowe¹¹. Z uwagi na taki zakres odpowiedzialności Rada odgrywa główną rolę we wdrażaniu reformy systemu sądownictwa.

Bułgaria osiągnęła wyniki w zakresie wdrażania nowych ram prawnych i instytucjonalnych. Po raz pierwszy przeprowadzono niezależne kontrole sądów i prokuratur, wydano zalecenia dotyczące zarządzania sądami oraz praktyk sądowych, a także przyjęto bardziej zdecydowane podejście do działań dyscyplinarnych. Ponadto Bułgaria ulepszyła kodeksy postępowania we wszystkich trzech dziedzinach prawa i przystąpiła do udoskonalania praktyki sądowej.

Jednakże wysiłki te nie przyniosły jak dotąd znacznych usprawnień w zakresie rozliczalności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Postępowania sądowe często nadmiernie się przedłużają¹². Praktyka przy orzekaniu w sprawach dyscyplinarnych jest niespójna, a w wielu ważnych sprawach nie udaje się doprowadzić postępowania do końca albo osiągnąć efektu odstraszającego. Zasady oceny, awansu i mianowania sędziów wciąż nie są przejrzyste i nie

¹⁰ Struktura Najwyższej Rady Sądownictwa jest zgodna z konstytucją (sprawozdanie techniczne, s. 4, przypis 6).

¹¹ W wymienionych obszarach NRS otrzymuje wsparcie ze strony inspekcji sądowej, prezesów sądów, bułgarskiego instytutu szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości, Krajowego Instytutu Sprawiedliwości.

¹² Statystyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) pokazują, że Bułgaria odnotowuje najwięcej, w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE, orzeczeń ETPC, które czekają na wykonanie. W przeważającej większości orzeczenia te dotyczą nadmiernego czasu trwania postępowań w sprawach karnych oraz braku skutecznego środka zaradczego. Pozostałe kwestie dotyczą: nieskutecznych dochodzeń oraz nadużywania broni przez policję. (Rada Europy: sprawozdanie roczne za rok 2011 pt. „Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR” („Nadzorowanie wykonywania orzeczeń i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”), dostępne na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

opierają się na obiektywnych i merytorycznych kryteriach. Nie wprowadzono jak dotąd kompleksowej polityki w zakresie zasobów ludzkich, która mogłaby pomóc zrównoważyć potrzeby kadrowe i obciążenie pracą. Działania zmierzające do poprawy praktyki sądowej często wydają się powierzchowne i dotychczas nie miały wymiernego wpływu na wyniki w ważnych sprawach. Wątpliwości nadal budzi niezawisłość sądownictwa.

Niektóre niedociągnięcia można przypisać uchybieniom w stosowaniu prawa, lecz wynikają one także z poważnych niedociągnięć strukturalnych, proceduralnych i organizacyjnych w Najwyższej Radzie Sądownictwa i prokuraturze. Zbliżające się wybory w Radzie jesienią tego roku oraz wybory na stanowisko Prokuratora Generalnego oraz przewodniczącego Najwyższego Sądu Kasacyjnego będą dla Bułgarii ważną okazją, by wykazać determinację w podążaniu wytyczoną ścieżką reformy systemu sądownictwa.

Bułgaria posiada potencjał, by wykorzystać struktury wprowadzone w systemie sądownictwa w celu stymulowania reformy, zaradzenia brakowi zaufania opinii publicznej do sądownictwa oraz ustanowienia systemu opartego na skutecznych i odpowiedzialnych rządach. Istnieje możliwość stworzenia systemu, który charakteryzowałby się odpowiednią równowagą między skutecznością, rozliczalnością, etyką zawodową i niezawisłością. Wymaga to jednak większego zaangażowania ze strony Najwyższej Rady Sądownictwa oraz prokuratury – na tyle dużego, by podważyć mocno zakorzenione osobiste interesy.

Istotnym osiągnięciem od 2007 r. jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz korporacji zawodowych sędziów w reformę systemu sądownictwa. Władze bułgarskie powinny lepiej korzystać z tych zasobów, podjąć bardziej intensywną współpracę z zagranicznymi partnerami oraz zachęcać wszystkie kluczowe podmioty, by wspólnie zaangażowały się w reformę.

Niezawisłość, rozliczalność oraz etyka zawodowa w sądownictwie

Poprawki do konstytucji wprowadzone w lutym 2007 r. stworzyły podstawy niezawisłości sądownictwa w Bułgarii. Konstytucja zapewnia sądownictwu znaczną autonomię w dziedzinie zarządzania. Wzmacnia też jednak rolę instytucji politycznych – połowa składu Najwyższej Rady Sądownictwa oraz wszyscy inspektorzy sądowi są wybierani przez Parlament¹³ – co wzbudza krytykę Komisji Weneckiej działającej przy Radzie Europy¹⁴. Ławnicy mogą mieć decydujący wpływ na decyzje w sądzie, lecz są mianowani przez lokalne siły polityczne¹⁵. W sprawozdaniach na temat MWiW zwraca się również uwagę na kwestię nominacji i ocen na podstawie osiągnięć zawodowych¹⁶.

Obawy w tej dziedzinie potwierdziły się, jako że wiele kluczowych nominacji sędziowskich dokonanych przez Parlament i Najwyższą Radę Sądownictwa nie było przejrzystych ani obiektywnych, a ponadto towarzyszyły im zarzuty o uleganie wpływom politycznym¹⁷. W następstwie serii krytyki skierowanej bezpośrednio pod adresem poszczególnych sędziów

¹³ Członkowie NRS powoływani przez Parlament (w ramach parytetu parlamentarnego) są wybierani zwykłą większością głosów, natomiast inspektorzy – większością 2/3 głosów.

¹⁴ Zob. sprawozdanie techniczne s. 5 i przypis 7.

¹⁵ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 18.

¹⁶ Ostatnio COM(2011)459 final, s. 8.

¹⁷ Sprawozdania Komisji w ramach MWiW z dnia 20 lipca 2011 r. (COM(2011)459 final, s. 4) oraz 8 lutego 2012 r. (COM(2012)57 final, s. 2) wzbudziły obawy co do przejrzystości i obiektywności nominacji na wyższe stanowiska sędziowskie w tym kontekście (zob. sprawozdanie techniczne, s. 6 i 14).

przez środowisko polityczne zakwestionowana została także kwestia niezawisłości – w tym kontekście wątpliwości budzi zdymisjonowanie przez NRS ze struktur sądownictwa przewodniczącego Związku Sędziów¹⁸. Rada nie podjęła jednoznacznych działań w celu ochrony niezawisłości sądownictwa w tych sprawach. Ogólne wrażenie jest takie, że zasada podziału władzy państwa nie jest przestrzegana, co niesie ze sobą bezpośrednie konsekwencje dla zaufania opinii publicznej do sądownictwa.

Wspomniane poprawki do konstytucji wprowadzone w 2007 r. oraz przyjęcie w tym samym roku znowelizowanej ustawy o systemie sądownictwa pozwoliło również stworzyć podstawy dla odpowiedniej polityki dotyczącej etyki zawodowej i rozliczalności w sądownictwie. Immunitet sędziów ograniczono do wykonywania obowiązków służbowych; utworzono ponadto niezależny inspektorat sądowy. W 2009 r. Bułgaria przyjęła kodeks etyczny dla urzędników administracyjno-sądowych oraz powołała centralną komisję ds. etyki zawodowej w ramach NRS¹⁹. W wyniku zmian w przepisach prawnych w 2010 r. oceny etyki zawodowej stały się obowiązkowym krokiem w rozwoju kariery i w awansach w sądownictwie oraz zostały ustanowione lokalne struktury na rzecz etyki zawodowej i oceny. W efekcie podjęte zostało pierwsze faktyczne działanie dyscyplinarne w bułgarskim sądownictwie²⁰.

Większość tych spraw dyscyplinarnych wszczęto w wyniku kontroli przeprowadzonych przez inspektorat, który rozpoczął działalność w 2008 r. Ponadto inspektorat przedstawiał swoje poglądy na temat kwestii dyscyplinarnych na forum NRS, a w 2009 r. uzyskał prawo do odwoływania się od decyzji dyscyplinarnych. Do jego zadań należy też formułowanie szczegółowych zaleceń dla prezesów sądów. Funkcja kontrolna sprawowana przez inspektorat przyczynia się do poprawy dyscypliny oraz rozliczalności sądownictwa, gdyż taka funkcja wcześniej nie istniała²¹. Jednocześnie prace inspektoratu nie są nastawione na wspieranie rozwiązań dla systematycznie występujących uchybień w zakresie rozliczalności i praktyki sądowej. Przykładem może być brak zaleceń inspektoratu w obszarach takich jak system losowego przydzielania spraw lub wyeliminowanie istotnych i regularnie występujących uchybień w praktyce sądowej²².

Od 2007 r. widoczna jest pewna pobłażliwość i niechęć do zajmowania się poważnymi sprawami, zwłaszcza dotyczącymi etyki zawodowej. Dwie głośne sprawy dotyczące rzekomego handlu wpływami wśród sędziów zostały wszczęte tylko pod wpływem dużej

¹⁸ W następstwie zarzutów o uleganie wpływom i stronnictwość w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej, wysuniętych przez członka rządu, sędziowie w Sądzie Miejskim w Sofii wnieśli w lutym odwołanie do NRS, by chronić niezawisłość sądownictwa oraz ustalić fakty w tej sprawie. Sędzia, którego te zarzuty dotyczyły, również wytoczył proces o zniesławienie. Został on następnie zdymisjonowany przez NRS dnia 12 lipca z powodu opóźniania wydania uzasadnienia w sprawie sądowej. W efekcie doszło do opuszczenia sali i protestów w kilku sądach, w tym przez wielu sędziów Najwyższego Sądu Kasacyjnego.

¹⁹ Jednak niezależni eksperci, do których Komisja zwróciła się z prośbą o konsultacje, wyrazili obawy co do braku podziału zadań w Radzie (sprawozdanie techniczne, s. 13, przypis 49).

²⁰ Przed rokiem 2007, zanim utworzony został niezależny inspektorat, podejmowano niewiele działań dyscyplinarnych. Ogólnie rzecz biorąc, NRS rozpatrzyła 179 spraw dyscyplinarnych w okresie od października 2007 r. do grudnia 2011 r. Liczba sankcji wzrosła z 15 w 2008 r. i 24 w 2009 r. do 34 w 2010 r., a następnie spadła do 13 w 2011 r.

²¹ Inspektorat przeprowadza regularne i doraźne kontrole kierownictwa sądów lokalnych i prokuratur, podejmował działania następcze w związku ze skargami, ale też prowadził dochodzenia dotyczące konkretnych problemów, np. opóźnień w sprawie. Do 2011 r. inspektorat przeprowadził pełną ocenę wszystkich okręgów sądowych.

²² Zob. sprawozdanie techniczne, s. 7.

presji opinii publicznej²³. Zakończony powodzeniem przypadek podważenia orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym obnażają słabe punkty orzecznictwa tego sądu, procedury dyscyplinarnej NRS lub przepisów prawnych: takie uchybienia należy analizować i eliminować. Tak samo należy badać i eliminować problem dotyczący braku działań następczych w sprawach karnych, gdyż prokuratura nie prowadziła systematycznego dochodzenia w sprawie zaangażowanych w te sprawy sędziów. To wiąże się ze słabymi wynikami sądownictwa w ściganiu przypadków korupcji we własnych szeregach²⁴.

Ogólnie rzecz ujmując, samo orzecznictwo w sprawach dyscyplinarnych nie jest spójne. Bułgaria nie była także w stanie w odpowiedni sposób wprowadzić zasady etyki zawodowej do systemu awansów i nominacji sędziowskich pomimo nowelizacji ustawy z 2010 r. o sądownictwie. Przeglądy dotyczące tej zasady były sformalizowane i miały ledwo zauważalne działanie prewencyjne, a czasami pozostawiano przekazywanie istotnych informacji do wiadomości publicznej organizacjom pozarządowym. Wiele nominacji na wyższe stanowiska sędziowskie w tym okresie nie było dostatecznie przejrzystych i w dalszym ciągu pozostawało w cieniu oskarżeń o wpływy polityczne i uchybienia w stosowaniu zasady etyki zawodowej²⁵. Niemożność wypracowania i wprowadzenia w życie przez organy sądowe najwyższego szczebla stosownej strategii walki z korupcją²⁶ zraziła opinię publiczną do części sądownictwa i może być postrzegana jako czynnik przyczyniający się do niskiego zaufania społeczeństwa w tej dziedzinie²⁷.

Efektywność procesu sądowego

NRS odpowiada za politykę zasobów ludzkich w systemie sądownictwa. W związku z tym do jej zadań należy wstępna rekrutacja, zapewnianie szkoleń we współpracy z Krajowym Instytutem Sprawiedliwości, regularne oceny wyników pracy, awanse i nominacje na wyższe stanowiska sędziowskie. W wyniku zmian przepisów prawnych w 2010 r. NRS odpowiada także za ocenę obciążenia pracą, wprowadzanie zmian w obszarach jurysdykcji, realokację zasobów oraz, w razie konieczności, zamykanie sądów. W konsekwencji NRS posiada wszelkie istotne uprawnienia, by w odpowiedni sposób zarządzać zasobami ludzkimi oraz strukturami sądowymi z korzyścią dla skuteczności sądownictwa.

Analizując okres od 2007 r., można zauważyć szereg problemów w sposobie, w jaki NRS wypełniała swoje obowiązki w tym obszarze. Po pierwsze, NRS nie była w stanie we właściwy sposób przełożyć celów znówelizowanej ustawy o sądownictwie na praktykę w zakresie awansów. System w jego obecnym kształcie nie zapewnia rozwoju zawodowego

²³ W jednej z tych dwóch spraw Naczelny Sąd Administracyjny anulował wszystkie sankcje dyscyplinarne. Zob. sprawozdanie techniczne, s. 14-15.

²⁴ Zostało to podkreślone w kilku sprawozdaniach na temat MWiW, np. w COM(2011) 459 final, s. 4 i COM(2012) 57 final, s. 2-3.

²⁵ Problemy dotyczące etyki zawodowej zostały poruszone przy okazji nominacji przewodniczących w kilku sądach wyższej instancji, w inspektoracie NRS oraz nominacji niektórych członków NRS. (Sprawozdanie techniczne, s. 6 i 14 oraz COM(2011) 459 final, s. 4.

²⁶ Na przykład eliminowanie uchybień w systemie losowego przydziału spraw w sądach; przegląd przeprowadzony przez inspektorat nie doprowadził jak dotąd do konkretnych działań naprawczych (zob. sprawozdanie techniczne, s. 7 i 19).

²⁷ Obywatele Bułgarii mają najbardziej negatywną opinię na temat powszechnie występującej korupcji w sektorze sądownictwa. We wrześniu 2011 r. 76 % wszystkich ankietowanych w Bułgarii było zdania, że korupcja jest powszechna w sądownictwie. Od 2009 r. opinia ta się jednak trochę poprawiła. (specjalne badanie Eurobarometr 374 na temat postrzegania korupcji w UE, opublikowane w lutym 2012 r.).

sędziów zgodnie z ich osiągnięciami zawodowymi, ani też odpowiedniego rozważenia kwestii związanych z etyką zawodową. Chociaż ustawa wprowadzała nowe kryteria oceny, nie były one stosowane, by w odpowiedni sposób odzwierciedlić różnice w wynikach pracy²⁸. Słabe strony systemu oceny rzutują także na procedury awansu; w efekcie decyzje dotyczące awansów były niejednokrotnie podważane w sądzie²⁹.

W przypadku awansów i wstępnej procedury rekrutacji nie postępowano zgodnie ze spójnym i przewidywalnym planem³⁰, opartym o ocenę potrzeb personelu i strategię ich zaspokajania. W latach 2009–2011 nie podjęto żadnej decyzji w sprawie awansu. Duża liczba wakatów, które w efekcie powstały w niektórych sądach, została obsadzona poprzez oddelegowanie pracowników – procedurę realizowaną poza systemem awansów, opierającą się wyłącznie na porozumieniu pomiędzy prezesami sądów³¹.

Jeśli porównać obciążenie pracą w sądach w Sofii i w pozostałych sądach w kraju, zauważalne są znaczne różnice³². Spowodowały one poważne opóźnienia w wielu sądach, zwłaszcza w wydawaniu uzasadnień do orzeczeń sądowych. Opóźnienia w publikowaniu uzasadnień są prawdziwą przeszkodą dla wydajności procesu sądowego. Rzutują one także na niezawisłość sądów: taki wysoki nakład pracy w wielu sądach prowadzi często do wydawania uzasadnień po terminie, a ogromna liczba sędziów nie przestrzega wymogów technicznych. Stowarzyszenia zawodowe wyraziły obawy, że taka sytuacja otwiera drogę do subiektywnego traktowania i argumentowały, że niektórzy z ich członków zostali ukarani, natomiast uzasadnienia wydane po terminie w innych sprawach były tolerowane przez inspektorów sądowych³³.

Innym ważnym warunkiem bardziej wydajnego i spójnego procesu sądowego są skuteczne procedury i profesjonalne praktyki w policji, prokuraturze i sądach. Od 2007 r. Bułgaria ulepszyła wszystkie trzy kodeksy postępowania: karnego, cywilnego i administracyjnego³⁴. W efekcie policja mogła udoskonalić praktykę dochodzeniową oraz usprawnić korzystanie z materiałów dowodowych w sądzie. Umożliwiło to także sądom powołanie rezerwowych obrońców w celu obniżenia ryzyka wystąpienia opóźnień oraz pozwoliło prokuraturze odwoływać się od decyzji sądów o odsyłaniu sprawy do dokładniejszego zbadania. W 2010 r. Bułgaria przystąpiła także do prac nad nowym kodeksem karnym, gdyż obowiązujący kodeks się zdezaktualizował i nie ma zastosowania do wielu współczesnych przestępstw, m.in.

²⁸ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 13. Na przykład, NRS przyznała, że w wyniku oceny przeprowadzonej w 2011 r. 98 % wszystkich sędziów otrzymało ocenę „bardzo dobrą”.

²⁹ Decyzja NRS w sprawie awansu została unieważniona przez Naczelny Sąd Administracyjny w maju, ponieważ uwzględnienie przez NRS osiągnięć akademickich kandydata w tym kontekście uznano za niestosowne.

³⁰ Zob. sprawozdanie techniczne s. 13, przypis 46.

³¹ Oddelegowania są de facto równoważne awansom i przeważnie dotyczą sądów i prokuratur w Sofii. W 2011 r. oddelegowano łącznie 265 sędziów i prokuratorów w porównaniu z 294 stanowiskami oferowanymi w tym samym roku w ramach awansu i przeniesienia.

³² Zgodnie z szacunkami prawników obciążenie pracą w Sądzie Miejskim w Sofii jest osiem razy większe niż w pozostałych sądach pierwszej instancji, natomiast jeszcze gorsza sytuacja panuje w Sądzie Rejonowym w Sofii. Skala przesunięć stanowisk była umiarkowana: średnio 20–30 stanowisk w roku (sprawozdanie techniczne, s. 14). Nie podjęto jeszcze decyzji o zamknięciu całych sądów i realokacji pracowników.

³³ Przywołana sprawa została streszczona w przypisie 18.

³⁴ Nowy kodeks postępowania cywilnego został przyjęty w lipcu 2007 r., kodeks postępowania administracyjnego został znowelizowany w 2007 r. i 2011 r., natomiast w 2010 r. wprowadzono poprawki do kodeksu postępowania karnego. Zob. sprawozdanie techniczne, s. 10-12.

korupcji, nadużywania funkcji oraz przestępczości zorganizowanej³⁵. Prace nad kodeksem karnym postępują w nierównym tempie, a wstępnie przyjęty cel zakładający poddanie pierwszego projektu pod dyskusję publiczną na początku 2013 r. został przesunięty w czasie.

Od 2008 r. Komisja zwraca uwagę na niedociągnięcia w praktyce sądowej i dochodzeniowej, zwłaszcza w odniesieniu do spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz poważnej przestępczości zorganizowanej³⁶. Początkowo Bułgaria reagowała na wyrażane obawy, wprowadzając monitorowanie przez NRS wielu spraw interesu publicznego, poprzez działania szkoleniowe oraz kontrole prowadzone przez inspektorat, które miały wykazać, czy sędziowie przestrzegają zasad proceduralnych. Reformie postępowania karnego w 2010 r. towarzyszyła także strukturalna reorganizacja dochodzeń prowadzonych przez policję, przypisanie zadań dochodzeniowych znacznie większej grupie policjantów oraz zapewnienie w tym celu szkoleń i sprzętu.

Działania te przyczyniły się do przyspieszenia niektórych spraw w sądzie, ale miały nikły wpływ na najważniejsze sprawy monitorowane przez Komisję i dotyczące korupcji na wysokim szczeblu oraz przestępczości zorganizowanej. W następstwie szczegółowej analizy niektórych kluczowych spraw, w sprawozdaniu na temat MWiW z lipca 2011 r. zalecono dokonanie kompleksowej analizy struktur organizacyjnych i procedur sądowych oraz wdrożenie planu działania we współpracy z międzynarodowymi ekspertami i monitorowanego wspólnie ze społeczeństwem obywatelskim³⁷. Było to związane zwłaszcza z koniecznością spojrzenia na różne instytucje jako całość, a nie odrębne organy realizujące swoje własne strategie. W odpowiedzi Bułgaria podjęła szereg decyzji strukturalnych i organizacyjnych dotyczących prokuratury i jej współpracy z innymi kluczowymi organami. Działania te nie przyniosły dotychczas wymiernej poprawy wyników pracy policji i sądownictwa w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz przestępczości zorganizowanej (patrz niżej). Ponadto organy ścigania oraz sądownictwo nie zaangażowały się jak dotąd w kompleksową i niezależną ocenę niedociągnięć obecnych struktur i procedur. W konsekwencji przyszłość pokaże ewentualny wpływ działań podejmowanych przez Bułgarię w tym kontekście od lata zeszłego roku.

W związku z powyższym ważne jest podkreślenie znaczenia spójności sądownictwa. Niedawne konsultacje w ramach systemu sądownictwa obnażyły poważny spór wśród sędziów co do warunków stosowania tymczasowego zatrzymania oskarżonych w poważnych sprawach karnych. Brak porozumienia w tak ważnych obszarach rodzi istotne obawy oraz wskazuje na uchybienia w dążeniu do spójności przez organy sądowe, w tym Najwyższy Sąd Kasacyjny odgrywający najważniejszą rolę w tej dziedzinie. Prowadzona przez Najwyższy Sąd Kasacyjny aktywna strategia mająca na celu rozpoznanie przypadków niespójnej wykładni przepisów prawa we wszystkich istotnych obszarach oraz zarządzenie im mogłaby przynieść znaczne korzyści, a w szczególności przyczynić się do zwalczania w Bułgarii przestępczości zorganizowanej i korupcji³⁸. Ponadto Bułgaria do tej pory nie dokonała pełnej publikacji orzeczeń sądowych i uzasadnień w jednolitym formacie.

Reforma systemu sądownictwa

³⁵ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 9.

³⁶ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 16.

³⁷ COM(2012)459 wersja ostateczna, s. 8, zalecenie f) i g).

³⁸ W latach 2007–2011 NRS wydała zaledwie pięć orzeczeń zawierających wykładnię w sprawach dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej.

Uchybienia w zakresie rozliczalności sądownictwa i efektywności procesu sądowego należy wiązać z kluczowymi instytucjami, które są motorem działań w tym obszarze, zwłaszcza NRS oraz prokuraturą. Z tego powodu Komisja zaleciła wszechstronną reformę tych instytucji, obejmującą ocenę i poprawę struktur organizacyjnych oraz praktyki zawodowej dotyczącej poważnych spraw karnych³⁹. Choć podjęte zostały pewne ograniczone działania na szczeblu prokuratury⁴⁰, zalecenia te zasadniczo nie zostały jeszcze wykonane.

Szczególną uwagę zwraca się na reformę NRS, ponieważ zbliża się do końca kadencja obecnej Rady. Uwaga ta nasiliła się, gdy w 2011 r. dwóch członków NRS złożyło rezygnację z powodu rozczarowania niemożnością uzyskania przez NRS wymiernej poprawy w zakresie rozliczalności i etyki zawodowej w sądownictwie oraz z niedostateczną przejrzystością jej wewnętrznej organizacji. Wiele sądów odmówiło zaangażowania się w wybory na te stanowiska, twierdząc, że obecna NRS utraciła legitymację do reprezentowania sądownictwa.

Debata na ten temat skłoniła Ministra Sprawiedliwości do zastanowienia się nad reformą wyborów do NRS; w obrębie sądownictwa oraz społeczeństwa obywatelskiego pojawił się szereg działań mających na celu promowanie fundamentalnej reformy zasad, według których NRS jest zorganizowana i wybierana⁴¹. Eksperti, do których Komisja zwróciła się z prośbą o konsultacje, potwierdzili niektóre z obaw wyrażonych w tym kontekście⁴².

Wybory do nowej NRS jesienią tego roku stanowią ważną okazję do poprawy jej rozliczalności i wzmocnienia jej legitymacji w obrębie sądownictwa i w społeczeństwie. Wybory powinny być punktem wyjścia dla bardziej gruntownej reformy, która sprawi, że NRS będzie lepiej wypełniała swoją rolę zapisaną w konstytucji. Z tych powodów Komisja zaleciła władzom bułgarskim, by wprowadzenie bezpośrednich wyborów członków wybieranych przez sędziów było ważnym krokiem na drodze do wyeliminowania uchybień w obecnym systemie. Choć rząd bułgarski zasadniczo zaaprobował bezpośrednie wybory do NRS, uznał, że ich należyte zorganizowanie jesienią tego roku jest niewykonalne. Przyjęte w czerwcu zmiany do ustawy o sądownictwie znacząco zwiększają przejrzystość procedury zbliżających się wyborów, zarówno w odniesieniu do członków wybieranych przez parlament, jak i tych wybieranych przez sędziów. Jednakże członków wybieranych przez sędziów będzie nadal obowiązywał model wyborów pośrednich, tak więc NRS będzie musiała poczekać kolejnych pięć lat, zanim skorzysta z wprowadzenia wyborów bezpośrednich⁴³. W pierwszych sprawozdaniach sugeruje się, że choć wymogi w zakresie

³⁹ Zalecenia te zostały sformułowane przez Komisję w pkt 1 i 3 na s. 8 sprawozdania w sprawie MWiW przyjętego dnia 20 lipca 2011 r. (COM(2011) 459).

⁴⁰ Np. prokuratura utworzyła dwa nowe wydziały ds. walki z przestępstwami finansowymi oraz wydział ds. systemu sądenia nieletnich. Bułgaria nadal musi podjąć środki w celu poprawy wewnętrznej niezawisłości prokuratorów, tak aby zapewnić niezależne, obiektywne i skuteczne dochodzenia. W szczególności, Bułgaria musi rozwiązać problem braku w prawodawstwie bułgarskim wystarczających gwarancji niezależnego dochodzenia w sprawie wykroczeń, o które podejrzani mogą być prokurator naczelny lub inni wysocy rangą urzędnicy blisko z nim związani (Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa 1108/02 Kolewi, wyrok z dnia 5 listopada 2009 r., uprawomocnił się w dniu 5 lutego 2010 r.).

⁴¹ W lutym 2012 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęły wnioski w sprawie kompleksowej reformy NRS skierowane przez koalicję najważniejszych organizacji zawodowych i organizacji pozarządowych działających w dziedzinie reformy sądownictwa. Zob. sprawozdanie techniczne, s. 16.

⁴² Eksperti zwrócili szczególną uwagę na brak formalnego rozdziału w obrębie NRS między kapitułą prokuratorów i sędziów. Problem ten został wcześniej podkreślony w opiniach Komisji Weneckiej Rady Europy, podobnie jak istotna rola polityczna w nominacjach.

⁴³ Nazwiska kandydatów zostaną opublikowane na dwa miesiące przed datą wyborów, a przesłuchania publiczne wszystkich kandydatów zostaną zorganizowane w taki sposób, by umożliwić kontrolę

przejrzystości świadczą o kroku naprzód poczynionym w tym procesie, przekładanie w czasie wprowadzenia wyborów bezpośrednich w tym roku doprowadziło do niespójnych procedur oraz dominującej roli prezesów sądów w wyborze delegatów.

Zbliżające się wybory nadal dają szansę na wybór członków NRS, którzy zaangażują się w bardziej aktywną rolę NRS w trakcie jej kolejnej kadencji. Zarówno parlament, jak i sądownictwo mogą skoncentrować się w swoich dyskusjach na kryteriach, takich jak kwalifikacje zawodowe i wykształcenie, etyka zawodowa i wizja na przyszłość. Przejrzystość powinna oznaczać szansę do poddania kandydatów kontroli przez parlament i społeczeństwo obywatelskie, a sądownictwo powinno być gotowe do ponoszenia odpowiedzialności za swoje decyzje.

By przyczynić się do powodzenia kolejnej kadencji NRS, istotne będzie usprawnienie jej struktury, procedur i organizacji. Nowe kierownictwo NRS może, na podstawie wszechstronnej analizy bieżącej kadencji Rady, spojrzeć świeżym okiem na rolę, jaką ona odgrywa. Pomysły wysunięte przez stowarzyszenia zawodowe oraz społeczeństwo obywatelskie na początku tego roku mogą być inspiracją dla nowego składu NRS. Wstępnym testem będą nadchodzące wybory na stanowisko prokuratora generalnego i prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego. Nowa NRS mogłaby sprawić, by wybory na te najważniejsze stanowiska w krajowym sądownictwie, z otwartymi i przejrzystymi procedurami, jasnymi kryteriami i na zasadach prawdziwej konkurencji, świadczyły o nowym podejściu.

II.2 Walka z przestępczością zorganizowaną w latach 2007–2012

Założenie 6: Wdrożenie strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej, z naciskiem na zwalczanie poważnych przestępstw i prania pieniędzy, a także systematyczną konfiskatę mienia przestępców. Przekazywanie informacji o nowych i trwających dochodzeniach, aktach oskarżenia i wyrokach skazujących w tych dziedzinach.

Z chwilą przystąpienia Bułgaria zobowiązała się przedstawić przekonujące wyniki walki z przestępczością zorganizowaną. Oznacza to wykazanie, że organy ścigania oraz sądownictwo mają możliwości w zakresie dochodzenia, ścigania i sądzenia z powodzeniem ważnych spraw dotyczących przestępczości zorganizowanej w celu uzyskania efektu odstraszającego. Kluczowe kwestie obejmują systematyczne zajęcia i konfiskatę majątku, poprawę praktyki zawodowej w policji, prokuraturze i sądach oraz ustanowienie skutecznych struktur współpracy między policją, prokuraturą i innymi organami administracji.

W 2010 r. nasiliły się działania wymierzone w przestępczość zorganizowaną: policja przyjęła bardziej aktywną rolę oraz przeprowadzono szereg długo oczekiwanych reform proceduralnych i instytucjonalnych. W efekcie tych wysiłków umocniły się ramy instytucjonalne, poprawiły się procedury, a Bułgaria zyskała zaufanie organów ścigania w pozostałych państwach członkowskich UE⁴⁴. Znacznie zwiększyły się zasoby przeznaczone

społeczną. Jesienią tego roku zostaną rozpisane wybory pośrednie, w których weźmie udział dwa razy więcej delegatów. Wybory bezpośrednie przewidziano na kolejne wybory do NRS, zaplanowane na 2017 r.

⁴⁴ Europol odnotował poprawę współpracy Bułgarii z organami ścigania w innych państwach członkowskich, co doprowadziło do rozmaitych wspólnych operacji zakończonych powodzeniem.

na dochodzenia prowadzone przez policję⁴⁵. Nadal jednak brakuje przekonujących wyników zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i na etapie samego procesu, by móc w skuteczny sposób radzić sobie z tą formą przestępczości. Wiele spraw w tym obszarze pozostaje nierozstrzygniętych bądź się opóźnia. Przestępczość zorganizowana jest w dalszym ciągu opisywana przez niezależnych obserwatorów jako podstawowe wyzwanie dla państwa i społeczeństwa⁴⁶; pogląd ten podziela opinia publiczna⁴⁷.

Od 2007 r. kilkakrotnie dostosowywano instytucjonalne ramy zwalczania przestępczości zorganizowanej⁴⁸. Panuje ogólna tendencja do większej specjalizacji, większej liczby szkoleń i bardziej dokładnego postępowania sprawdzającego⁴⁹. W 2010 r. powołano na poziomie pięciu sądów okręgowych wyspecjalizowane wspólne zespoły zajmujące się przestępczością zorganizowaną w ramach prokuratury, a w 2012 r. prace rozpoczęła nowa wyspecjalizowana centralna prokuratura ds. walki z przestępczością zorganizowaną oraz nowy wyspecjalizowany sąd⁵⁰. Takie podejście jest zgodne z zaleceniami sformułowanymi w kolejnych sprawozdaniach w sprawie MWiW⁵¹.

Te nowe wyspecjalizowane struktury na szczeblu policji, prokuratury i sądu świadczą o zaangażowaniu w dostosowywanie struktur do walki z przestępczością zorganizowaną. Jak dotąd nie wykazano jeszcze, że są one skuteczne w dochodzeniu, ściganiu i sądzeniu ważnych spraw. Z bardzo niewieloma wyjątkami, wyspecjalizowany sąd orzekał dotychczas tylko w mniej istotnych sprawach, ponieważ odpowiednie przepisy prawne nie zezwalają temu sądowi na priorytetowe traktowanie najważniejszych spraw⁵². Uwydatniają to ograniczenia kadrowe w prokuraturze i sądzie. Kolejnym ważnym niedociągnięciem w przepisach prawnych jest fakt, iż nie zezwalają one sądowi na prowadzenie postępowania w przypadku przestępstw korupcyjnych, które w rzeczywistości często mają związek z przestępczością zorganizowaną. Obok ogólnej poprawy procedur karnych oraz reformy dochodzeń prowadzonych przez policję wspomniane nowe struktury oraz reformy są wyraźną oznaką, że Bułgaria jest zainteresowana dokonaniem zasadniczej zmiany w walce z przestępczością zorganizowaną.

Lepsze wyniki w dziedzinie zajmowania mienia są ważnym elementem efektu odstraszającego walki z przestępczością zorganizowaną, a także z korupcją. W pierwszych latach po przystąpieniu do UE odnotowano zbyt mały postęp w tej dziedzinie: w liczących się sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na wysokim szczeblu zabezpieczono i zajęto niewielką wartość mienia. W roku 2011 nastąpił wyraźny wzrost

⁴⁵ Liczba oficerów śledczych wzrosła z 2000 w 2010 r. do 6000 w 2011 r. i powinna wynieść łącznie 8000. (SEC(2011)967 final, s. 18).

⁴⁶ Zdaniem Europolu przestępczość zorganizowana w Bułgarii jest wyjątkowa na skalę unijną w tym sensie, że wywiera znaczny wpływ na gospodarkę, która jest platformą wywierania wpływu na proces polityczny oraz instytucje państwowe. Roczne obroty z dwunastu najważniejszych działalności w dziedzinie przestępczości zorganizowanej w Bułgarii szacuje się na 1,8 mld EUR, tj. 4,8% rocznego PKB. (*Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011*. Ośrodek Badań nad Demokracją, Sofia. Kwiecień 2012 r., s. 5). Europol zauważa również, że liczba spraw wszczynanych w Bułgarii, choć rośnie, jest nadal niska w porównaniu ze skalą przestępczości zorganizowanej.

⁴⁷ 96 % ankietowanych w badaniu Eurobarometr Flash przeprowadzonym w Bułgarii w maju 2012 r. uznało przestępczość zorganizowaną za istotny problem. (Eurobarometr Flash 351)

⁴⁸ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 31.

⁴⁹ Ogólna poprawa dochodzeń policji w 2010 r. miała również pozytywny wpływ na potencjał policji w tej dziedzinie.

⁵⁰ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 32.

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

⁵² Bułgarski kodeks karny definiuje przestępczość zorganizowaną jako przestępstwa popełnione przez co najmniej trzy osoby.

wartości skonfiskowanego mienia w Bułgarii, a podejście stosowane przez komisję ds. zajmowania mienia, pod rządami nowego dyrektora, zaostriżyło się i stało się bardziej aktywne. Rezygnacja dyrektora w 2012 r. z powodu braku dostatecznego wsparcia politycznego podważyła trwałość tej poprawy i ukazała większe przeszkody na drodze do skutecznego zajmowania mienia⁵³.

Aby usprawnić skuteczne zajmowanie mienia, w maju parlament przyjął nową ustawę w tej sprawie⁵⁴. Ustawa ta po raz pierwszy przewiduje możliwość konfiskaty mienia pochodzącego z nielegalnych źródeł w drodze postępowania w sądzie cywilnym, które nie wymaga uprzedniego wyroku skazującego, lecz może być rozpoczęte z chwilą wszczęcia dochodzenia sądowego w przypadku wielu poważnych przestępstw i z chwilą wystąpienia określonych wykroczeń administracyjnych. Uchwalając tę ustawę, co wymagało szczególnych wysiłków ze strony rządu podejmowanych w Parlamencie, Bułgaria pozytywnie odpowiedziała na zalecenia formułowane od dawna przez międzynarodową społeczność oraz wielu bułgarskich prawników. Komisja oraz państwa członkowskie wspierały i promowały takie podejście⁵⁵. Ustawa nie odnosi się do wszystkich zaleceń zawartych w sprawozdaniach na temat MWiW w tym kontekście⁵⁶, a eksperci wskazali na inne potencjalne uchybienia⁵⁷. Aby nowa ustawa o zajmowaniu mienia miała realny efekt odstrasżający, konieczne będzie systematyczne badanie mienia we wszystkich istotnych sprawach oraz lepsza współpraca międzyinstytucjonalna. Będzie to wymagało od prokuratury systematycznych kontaktów z komisją ds. zajmowania mienia, na odpowiednio wczesnym etapie dochodzenia, tak aby zapobiec ukrywaniu mienia. Organy ds. kontroli administracyjnej będą także musiały podjąć ścisłą współpracę z komisją ds. zajmowania mienia w zakresie rozpoznawania i zaszeregowania istotnych spraw, gdyż komisja nie jest uprawniona z urzędu do podejmowania działań z własnej inicjatywy. Spójność orzecznictwa sądowego, zwłaszcza w odniesieniu do przeniesienia ciężaru dowodu przewidzianego w nowej ustawie, będzie kolejnym istotnym elementem, który wpłynie na skuteczność ustawy. Ważne będzie również zapewnienie niezależności i wydajności przyszłej komisji ds. zajmowania mienia, która powstanie na mocy nowej ustawy, przede wszystkim w drodze mianowania kompetentnych i politycznie niezależnych członków, w ramach przejrzystej i obiektywnej procedury⁵⁸.

Choć od 2010 r. Bułgaria zainwestowała znaczne środki w usprawnienie ram instytucjonalnych i prawnych służących do zwalczania przestępczości zorganizowanej, osiągnięte wyniki są ograniczone: w niewielu ważnych sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej wydane zostały wyroki skazujące⁵⁹, procesy w kilku ważnych sprawach zakończyły się uniewinnieniem, choć w związku z dostępnymi publicznie dowodami oczekiwano wyroków skazujących⁶⁰. Poważne obawy muszą budzić bardzo słabe wyniki w

⁵³ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 34.

⁵⁴ Zakwestionowanie zapisu w konstytucji zostało zarejestrowane na początku lipca.

⁵⁵ Po tym jak w lipcu 2011 r. Parlament po raz pierwszy nie przyjął ustawy, a Komisja w dwóch kolejnych sprawozdaniach w sprawie MWiW zalecała ponowne zajęcie się nią, w maju ambasadorzy kilku państw członkowskich publicznie interweniowali na rzecz tej ustawy, a Komisja doradzała w niektórych jej aspektach.

⁵⁶ W ustawie pominięto przede wszystkim kwestię kontroli stanu majątkowego wysokich rangą urzędników i polityków oraz prawo z urzędu dla komisji ds. zajmowania mienia.

⁵⁷ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 35.

⁵⁸ Członkowie nowej komisji zostaną wybrani przez Parlament, rząd i prezydenta.

⁵⁹ Szczególnymi wyjątkami były sprawy dotyczące Dimitara Żeliazkowa oraz Plamena Galewa i Angela Hristowa.

⁶⁰ Od lipca zeszłego roku Najwyższy Sąd Kasacyjny ostatecznie uniewinnił oskarżonych w czterech ważnych sprawach: w sprawie tzw. gangu krokodylowego, w sprawie braci Margin, w sprawie Iliana

zakresie wykrywania winnych zabójstw na zlecenie: spośród 33 spraw zabójstwa na zlecenie, monitorowanych przez Komisję od 2006 r., zaledwie w czterech wszczęto postępowanie sądowe, mimo że szereg dochodzeń wciąż jest w toku⁶¹. W tym roku doszło do wielu kolejnych zabójstw na zlecenie. W tym kontekście należy wspomnieć, że Komisja regularnie otrzymuje skargi od obywateli bułgarskich i zagranicznych inwestorów w sprawie bezczynności sądów i ich rzekomego działania w zмовie ze zorganizowanymi grupami przestępczymi na szczeblu lokalnym⁶². Większe postępy można zauważyć w obszarach dotyczących współpracy Bułgarii z innymi państwami członkowskimi. W efekcie tej współpracy podjęto szereg kroków mających konkretnie na celu walkę z przestępstwami o charakterze transgranicznym, takimi jak handel narkotykami⁶³.

Winą za ogólnie słabe wyniki w zakresie dochodzenia indywidualnych spraw nie można obarczyć konkretnej instytucji. Z analizy wynika, że niedociągnięcia występują na wszystkich etapach procesu dochodzeniowego i sądowego, w które zaangażowane są policja, prokuratura i sądy⁶⁴. Niektóre z tych uchybień mają regularny charakter, w szczególności podział dochodzenia między różne organy, uchybienia na polu współpracy, niedociągnięcia, jeśli chodzi o korzystanie z materiałów dowodowych oraz szczególne uchybienia w takiej dziedzinie, jak ochrona świadków oraz analiza gospodarcza i finansowa⁶⁵. By z powodzeniem prowadzić ważne sprawy dotyczące przestępczości zorganizowanej, Bułgaria potrzebuje jasnych i skutecznych procedur oraz praktyk, a także lepszych narzędzi współpracy⁶⁶. Wydaje się, że najbardziej jednoznacznym sposobem osiągnięcia postępów jest wszechstronna i niezależna ocena spraw niedoprowadzonych do końca, przy wsparciu partnerów z UE, a także środki naprawcze w postaci planu działania.

Niedawne uniknięcie wykonania kary więzienia przez dwóch znanych w środowisku przestępczym skazanych obnażyło błędy systemowe w zakresie egzekwowania prawa. Po ogłoszeniu przez sąd wyroku władzom bułgarskim nie udało się zatrzymać niektórych najbardziej poszukiwanych przestępców w kraju. Należy to uznać za poważną porażkę systemu.

II.3 Walka z korupcją 2007–2012

Założenie 4: Prowadzenie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach korupcji na wysokim szczeblu. Informowanie o kontrolach wewnętrznych instytucji

Warsanowa oraz w sprawie Dimitara Wuczewa. O wyrokach uniewinniających jest mowa w COM(2011) 459 final, s. 5.

⁶¹ Ogólnie przyjmuje się, że w ciągu ostatnich 10 lat doszło do blisko 150 zabójstw na zlecenie, ale tylko w bardzo niewielu przypadkach udało się ustalić sprawcę i wymierzyć karę.

⁶² Dotyczy to przede wszystkim regionu Morza Czarnego.

⁶³ W maju aresztowano ważnego przestępcę zamieszanego w przestępczość zorganizowaną, następnie doszło do jego ekstradycji i procesu sądowego w innym państwie członkowskim UE. Niedawne przejęcie dużej ilości narkotyków było efektem współpracy między Bułgarią, kilkoma państwami członkowskimi i Europolem.

⁶⁴ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 30.

⁶⁵ Brak informacji na temat zabezpieczonego lub skonfiskowanego mienia w odniesieniu do spraw podjętych przez nową wyspecjalizowaną prokuraturę ds. przestępczości zorganizowanej. Niedawno wszczęta została ważna sprawa przeciwko Plamenowi Galewowi i Angelowi Hrystowowi, którym zarzuca się pranie pieniędzy.

⁶⁶ Propozycje przedstawione przez ekspertów na podstawie praktyk stosowanych w innych państwach członkowskich obejmowały regularne sprawozdania sporządzane przez wyższe rangą kierownictwo w prokuraturze i policji oraz prowadzenie centralnego rejestru rachunków bankowych w celu ułatwienia dochodzeń w sprawach finansowych.

publicznych oraz publikowanie informacji o stanie majątkowym urzędników wyższego szczebla.

Założenie 5: Podjęcie dalszych działań w celu zapobiegania korupcji i jej zwalczania, zwłaszcza na granicach i w samorządzie terytorialnym.

Po przystąpieniu do UE, w ramach MWiW określono, w jaki sposób Bułgaria ma wykazać lepsze wyniki w walce z korupcją. Należało wykazać, że organy ścigania oraz system sądownictwa mają możliwości w zakresie skutecznego dochodzenia, ścigania i sądenia spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz prowadzenia dochodzeń w sprawie majątku niewyjaśnionego pochodzenia. Do kluczowych narzędzi należy system kontroli stanu majątkowego urzędników administracji publicznej wysokiego szczebla, środki zwalczania korupcji w organach ścigania, prokuraturze, na granicach oraz w innych częściach sektora publicznego, a także konkretne środki w takich obszarach jak konflikt interesu oraz zamówienia publiczne.

Od 2007 r. Bułgaria stworzyła kompleksowe struktury administracyjne oraz opracowała środki zapobiegawcze w celu zwalczania korupcji. W kluczowych obszarach, takich jak deklaracje majątkowe i konflikt interesów, dostępne są narzędzia służące do oceny ryzyka oraz wprowadzone zostały szczegółowe metody. W wyniku reform przeprowadzonych w policji granicznej i służbach celnych spadła liczba okazji do korupcji w tych obszarach. Reformy te nie były jednakże wdrażane w jednolity sposób. W niektórych obszarach, takich jak ustawa o amnestii z 2009 r., wystąpiły pewne komplikacje⁶⁷. Ponadto do tej pory nie wykonano zalecenia Komisji dotyczącego przekształcenia systemu weryfikacji majątku w skuteczne narzędzie do wykrywania przypadków nielegalnego wzbogacenia⁶⁸.

Eksperti, do których Komisja zwróciła się z prośbą o konsultacje, podkreślili w swojej analizie struktur do walki z korupcją w Bułgarii pewne ogólne niedociągnięcia, które hamują postępy w tym obszarze. W Bułgarii nie działają żadne niezależne instytucje w dziedzinie zwalczania korupcji, które posiadałyby uprawnienia i byłyby zobowiązane do wysuwania propozycji lub kierowania działaniami⁶⁹. Ogranicza to ich swobodę działania w zakresie podejmowania w aktywny sposób interwencji oraz prowadzenia niezależnej kontroli. W rezultacie wiele działań administracyjnych w tym obszarze podejmowanych jest w reakcji na zastaną już sytuację i koncentruje się wyłącznie na zgodności z wymogami formalnymi. Brak praw do nakładania sankcji w niektórych obszarach oraz brak skutecznych sankcji w obszarach, w których takie prawa istnieją, obrazuje, jak trudno jest nadać tempo takim działaniom⁷⁰.

Aby dokonać zasadniczej zmiany w walce z korupcją w kolejnym okresie, Bułgaria powinna rozważyć utworzenie niezależnego organu koordynującego i wspierającego kontrole w tym obszarze. W tym kontekście stosowne byłoby dokonanie niezależnej oceny skutków krajowej strategii Bułgarii w zakresie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz

⁶⁷ Ustawa o amnestii z 2009 r. doprowadziła do umorzenia 458 spraw, w tym tych dotyczących nadużywania urzędu oraz sprzeniewierzenia środków publicznych.

⁶⁸ COM(2011)459 wersja ostateczna, s. 10.

⁶⁹ Z wyjątkiem Trybunału Obrachunkowego wszystkie organy w tym obszarze podlegają władzy wykonawczej.

⁷⁰ Trybunał Obrachunkowy oraz komisja ds. konfliktu interesów nie mogą wymierzać kary z powodu odmowy współpracy. Inspektorzy mają prawo do wymierzania kary za niezgodność z zasadami zapobiegania korupcji, lecz w rzeczywistości nie korzystają z tego prawa.

opracowanie nowej strategii obejmującej bardziej jednoznaczne wskaźniki i poziomy odniesienia dla osiągnięć na tej podstawie.

Obawy związane z korupcją w Bułgarii są poważne: 96 % obywateli Bułgarii postrzega zjawisko korupcji jako istotny problem, a 68 % uważa, że sytuacja w tym zakresie nie zmieniła się wcale lub pogorszyła się w porównaniu z 2007 r.⁷¹. Postrzeganie tej kwestii przez społeczeństwo zmienia się tylko wtedy, gdy zauważalne będą zdecydowane działania podjęte w walce z korupcją.

Korupcja na wysokim szczeblu

Od 2007 r. MWiW skupia się na reagowaniu sądownictwa oraz organów ścigania na sprawy dotyczące korupcji, zwłaszcza sprawy korupcji na wysokim szczeblu, w które uwikłani są wysocy rangą urzędnicy państwowi oraz politycy. Bułgaria wyspecjalizowała się w tym obszarze. W odpowiedzi na zalecenia Komisji⁷² w 2009 r. Bułgaria powołała wspólny zespół ds. dochodzenia i ścigania nadużyć dotyczących środków unijnych oraz wzmocniła swoje ramy prawne⁷³. Innymi sprawami dotyczącymi korupcji na wysokim szczeblu zajmowały się wspólne zespoły, utworzone w tym samym czasie, które skupiały się na przestępczości zorganizowanej. Wypełniając dalsze zalecenia sformułowane w sprawozdaniach na temat MWiW⁷⁴, w 2012 r. Bułgaria powołała specjalny wspólny zespół, który miał się koncentrować na korupcji na wysokim szczeblu, oraz zreorganizowała wspólny zespół ds. nadużyć dotyczących środków UE, rozszerzając jego uprawnienia o kilka kolejnych obszarów dotyczących nadużywania środków publicznych.

Wyniki tych wyspecjalizowanych struktur są mieszane. Choć powołanie wspólnego zespołu ds. nadużyć dotyczących środków UE przyczyniło się początkowo do wzrostu liczby spraw w sądzie, ich liczba ponownie zmalała w 2011 r.⁷⁵ i przeważająca większość tych spraw miała niewielkie znaczenie. Ponadto przygotowana przez Komisję analiza wykazała znaczną liczbę niewyjaśnionych dymisji oraz nieudanych spraw⁷⁶.

Podobnie przedstawiają się wyniki sądownictwa w innych sprawach o korupcję: pomimo wzrostu liczby spraw w latach 2009–2010, w 2011 r. nastąpił wyraźny spadek⁷⁷. Ponadto bardzo niewiele spraw na wysokim szczeblu trafia do sądu, a w przypadku wielu z nich postęp, bardzo wolny, następuje dopiero w trakcie procesu sądowego, przy czym

⁷¹ Badanie Eurobarometr Flash 351 z lipca 2012 r.

⁷² W 2009 r. Komisja zaleciła Bułgarii ustanowienie wyspecjalizowanych struktur do ścigania i sądenia spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i przestępczości zorganizowanej. (COM(2009)402 wersja ostateczna, s. 7).

⁷³ Zmiany do kodeksu karnego w maju 2008 r. pozwoliły na dopuszczanie w postępowaniach sądowych dowodów przedkładanych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). COM(2011)459 final, s. 8-9.

⁷⁵ Liczba wyroków skazujących w sprawach o nadużycia finansowe w UE stopniowo rosła: z zera w 2007 r. aż do 243 w 2010 r., po czym spadła do 159 w 2011 r. Wszystkie akty oskarżenia w sprawie nadużyć finansowych w UE zarejestrowane w 2011 r. zostały umorzone jako sprawy karne i zaklasyfikowane jako naruszenia przepisów administracyjnych. (COM(2012)57 final, s. 6).

⁷⁶ W swoich sprawozdaniach z lipca 2011 r. i lutego 2012 r. Komisja wskazuje na dużą liczbę umorzonych spraw, gdzie podobne aspekty były przedmiotem śledztwa w innych państwach członkowskich (COM(2011) 459 final, s. 6; COM(2012) 57 final, s. 6).

⁷⁷ Nowo wszczęte postępowania przygotowawcze w sprawie przestępstw korupcyjnych: 512 w 2007 r., 490 w 2008 r., 595 w 2009 r., 684 w 2010 r. i 522 w 2011 r.

niewspółmiernie wysoka liczba tych spraw kończy się uniewinnieniem⁷⁸. Dochodzenia w sprawie domniemyanych przypadków korupcji oraz nadużywania stanowiska przez sędziów spotkały się z bardzo słabą reakcją ze strony sądownictwa⁷⁹.

W tym kontekście należy wyrazić szczególne obawy co do ciągłych opóźnień i odroczeń na poziomie sądu apelacyjnego w dwóch głośnych sprawach dotyczących nadużywania środków UE, w których sąd pierwszej instancji wydał w marcu i październiku 2010 r. wyroki skazujące na karę długoletniego więzienia. Nie uzyskano żadnych zadowalających wyjaśnień, dlaczego sędziowie aktywnie nie badali dostępnych możliwości proceduralnych, by nadać tempo tym głośnym sprawom⁸⁰. Rozczarowujące wyniki zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i na etapie samego procesu, w dochodzeniu spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu można w dużej mierze przypisać systematycznym niedociągnięciom, które negatywnie wpływają na skuteczność sądownictwa w innych obszarach, takich jak ramy prawne, orzecznictwo sądów oraz praktyki stosowane przez prokuraturę i organy kontroli administracyjnej. Niedociągnięcia te zostały opisane przez Komisję w 2011 r.⁸¹, a także odnoszą się do nich służby prokuratury w swojej analizie wykonanej w 2012 r. Środki naprawcze zastosowane przez prokuraturę⁸² są oznaką coraz większego zrozumienia w strukturach sądownictwa, że konieczna będzie poważna zmiana w praktyce zawodowej i organizacji, by poprawić wyniki, jakie Bułgaria osiąga w walce z korupcją na wysokim szczeblu.

Zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w sprawozdaniu na temat MWiW z 2011 r. środki te powinny stanowić część ogólnych wysiłków podejmowanych w Bułgarii w dziedzinie przepisów prawa i instytucji w celu usprawnienia procedury wnoszenia do sądu spraw o korupcję⁸³. Będzie to wymagało skoordynowanych działań w kilku obszarach. Po pierwsze, Bułgaria powinna rozważyć zmianę przepisów prawnych, by usprawnić ściganie przez sądownictwo przestępstw korupcyjnych⁸⁴. Po drugie, organy kontroli administracyjnej powinny przyjąć aktywne podejście do identyfikowania spraw oraz skuteczne środki współpracy z sądownictwem. Po trzecie, oficerowie śledczy oraz prokuratorzy muszą rozwinąć umiejętność analizowania złożonych danych ekonomicznych i finansowych. Wreszcie prokuratura musi również być w stanie należycie zaplanować złożone dochodzenia i kierować nimi aż do pomyślnego zakończenia, a jeśli chodzi o system sądowy sędziowie muszą udoskonalić umiejętność korzystania z dowodów gospodarczych i finansowych, uspołnić orzeczenia oraz promować kary mające efekt odstraszający poprzez kasację. W tym kontekście ważne będzie ustanowienie ścisłej współpracy operacyjnej między

⁷⁸ Od ostatniej analizy Komisji z lipca 2011 r. sądy wydały wyroki w pięciu sprawach na wysokim szczeblu, z czego dwa prawomocne. Prawomocne wyroki skazujące na karę pozbawienia wolności zostały wydane w dwóch sprawach dotyczących byłego posła oraz byłego dyrektora spółki państwowej; zawieszono wykonanie jednego wyroku. W tym samym okresie w dziesięciu sprawach sąd uniewinnił trzech byłych ministrów, jednego byłego wiceministra oraz innych wysokich rangą urzędników, kierowników spółek państwowych oraz biznesmenów.

⁷⁹ Zob. s. 7 powyżej.

⁸⁰ W obydwu sprawach różnorakie opóźnienia oznaczają, że wyroki skazujące wydane przez sądy pierwszej instancji w 2010 r. były rzadko kierowane do sądu apelacyjnego. (sprawozdanie techniczne s. 20, przypis 80).

⁸¹ Sprawozdanie techniczne na temat MWiW z 20 lipca 2011 r. (SEC(2011)967 final), s. 12.

⁸² Zob. sprawozdanie techniczne, s. 16-17.

⁸³ W tym celu Komisja zaleciła Bułgarii przeprowadzenie kompleksowej kontroli sądowych praktyk, procedur i organizacji oraz ustanowienie szczegółowego planu działania wraz z ekspertami międzynarodowymi. (COM(2011)459 wersja ostateczna, zalecenie w pkt 3 i 6, s. 8-9)

⁸⁴ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 9.

wyspecjalizowanym wspólnym zespołem ds. walki z korupcją oraz wyspecjalizowanym biurem prokuratury ds. przestępczości zorganizowanej.

Pomimo różnych instrumentów prawnych i proceduralnych stworzonych w celu walki z korupcją na wysokim szczeblu, ciągłe komplikacje dotyczące tych spraw w sądzie rodzą pytania o możliwości i determinację sądownictwa. Sprawy o korupcję na wysokim szczeblu zazwyczaj dotyczą wpływowych osób publicznych; są one zatem testem na potencjał i niezawisłość sądownictwa w Bułgarii. Jako że korupcja i przestępczość zorganizowana są często z sobą powiązane, wnikliwe śledztwa finansowe są ważnym elementem każdego dochodzenia w tym obszarze i odgrywają szczególną rolę w ujawnianiu powiązań między przestępczością zorganizowaną a polityką. W Bułgarii nie zwraca się należytej uwagi na te aspekty. Istotna będzie także ścisła współpraca z komisją ds. zajmowania mienia oraz innymi organami kontroli administracyjnej w celu doprowadzenia do końca skutecznego procesu ścigania przypadków korupcji na wysokim szczeblu i osiągnięcia efektu odstraszającego.

Korupcja w administracji publicznej

Wysiłkom podejmowanym przez organy ścigania w walce z korupcją muszą towarzyszyć skuteczne działania administracyjne zmierzające do identyfikowania przypadków naruszania zasad, do stosowania kar oraz opracowywania środków zapobiegawczych. Od 2007 r. Bułgaria stworzyła w tym obszarze kompleksowe ramy administracyjne. Przede wszystkim utworzono organ koordynacyjny wysokiego szczebla ds. walki z korupcją w ramach Rady Ministrów, którego zadaniem jest nadzorowanie w Bułgarii procesu wdrażania strategii i planów działania w tym obszarze. W 2010 r. powstały dwa nowe organy administracyjne: komisja ds. zapobiegania konfliktom interesów oraz organ horyzontalny ds. promowania walki z korupcją. Ponadto inspektorzy administracyjni w każdym obszarze działalności rządu mają za zadanie opracowywać i monitorować działania zapobiegawcze oraz narzędzia oceny ryzyka, a także, w razie konieczności, wymierzać kary dyscyplinarne. Uzupełnieniem tych ram jest Trybunał Obrachunkowy, który odpowiada za kontrolę stanu majątkowego urzędników administracji państwowej.

Przy pomocy tych wszechstronnych ram administracyjnych Bułgaria może odnotować od 2007 r. wiele osiągnięć w dziedzinie zapobiegania i karania korupcji. W większości dziedzin sprawowania rządów opracowano i wdrożono narzędzia oceny ryzyka oraz kodeksy etyczne, stworzony został system regularnych deklaracji o konflikcie interesów, niezgodnościach oraz deklaracji majątkowych urzędników administracji publicznej, a niektóre instytucje, takie jak urzędy celne, organy podatkowe oraz policja graniczna, przeprowadziły reformę strukturalną, kładąc szczególny nacisk na etykę zawodową i zapobieganie korupcji.

Istnieje jednak wiele niedociągnięć, które Bułgaria powinna wyeliminować, aby dokonać zasadniczej zmiany w dziedzinie odstraszania od korupcji oraz zwiększyć zaufanie swoich obywateli do instytucji państwowych. System kontroli stanu majątkowego, za pomocą którego Trybunał Obrachunkowy w Bułgarii zbiera i publikuje deklaracje majątkowe, to pożyteczne narzędzie, które przyczynia się do poprawy przejrzystości, ale weryfikacja deklaracji ma pewne braki, a system nie umożliwia wykrywania przypadków nielegalnego wzbogacenia. Odnotowano niewiele przypadków monitorowania przez inne organy niespójności w deklaracjach⁸⁵. Bułgaria nie wykonała wydanego przez Komisję zalecenia

⁸⁵ Oświadczenia są automatycznie sprawdzane przez program komputerowy pod kątem innych dostępnych danych, takich jak deklaracje podatkowe, lecz nie określa się typu ryzyka, nie ma dostępu

dotyczącego uwzględnienia kontroli stanu majątkowego w nowej ustawie o zajmowaniu mienia⁸⁶. Fakt, iż w przypadku niewielu tych spraw podejmowane jest jakiekolwiek dochodzenie, mocno przemawia za tym, że istnieje pewna luka i część maszyny administracyjnej musi ponosić wyraźną odpowiedzialność za aktywne dochodzenie spraw dotyczących nielegalnego wzbogacenia.

W 2009 r. uchwalono ustawę o konflikcie interesów i utworzono organ administracyjny do stwierdzania występowania konfliktu interesów i wymierzania sankcji⁸⁷. Powołanie specjalnej komisji do stwierdzania wystąpienia konfliktu interesu oraz sugerowania sankcji doprowadziło do imponującego wzrostu liczby sygnałów od społeczeństwa o konfliktach interesu oraz do szeregu decyzji, lecz jak dotąd tylko jedna sprawa została doprowadzona do końca⁸⁸. Ocena obejmująca okres pierwszych 15 miesięcy działalności Komisji pokazuje, że podjęła się ona wyzwania i szybko przystąpiła do prac, lecz dotychczas nie była w stanie się sprawdzić jako organ wydający przekonujące decyzje w ważnych sprawach⁸⁹. Należy też zastanowić się nad skutecznością przepisów dotyczących konfliktu interesów. Istnieje możliwość odwołania się od decyzji Komisji, a także od wszelkich decyzji w sprawie sankcji administracyjnych w sądach dwóch instancji. W efekcie tej uciążliwej dwustopniowej procedury Komisja zdołała dotychczas wydać w sumie zaledwie pięć nakazów karnych⁹⁰. Musi ona wykazać, że jest zdolna do obiektywnego osądu w delikatnych sprawach. Bułgaria nie wykonała do tej pory zaleceń Komisji o zastosowaniu przepisów dotyczących konfliktu interesów do indywidualnych umów o świadczenie usług⁹¹.

Bułgaria wdraża metodykę oceny ryzyka wystąpienia korupcji we wszystkich organach władzy wykonawczej z upoważnienia Generalnego Inspektoratu Rady Ministrów. Metodykę tę można uznać za pożyteczne narzędzie zapobiegania korupcji. Jej stosowanie nie jest jednak obowiązkowe, a możliwości monitorowania przez Generalny Inspektorat procesu jej wdrażania są ograniczone. Ponadto ocena ryzyka korupcji jest obowiązkowa tylko w przypadku władzy wykonawczej⁹², a sankcje dyscyplinarne nie były jak dotąd stosowane w sprawach o nieprzestrzeganie wymogów. Nie funkcjonuje jeszcze nowa struktura, której zadaniem jest ocena ryzyka korupcji w całych ramach instytucjonalnych w Bułgarii

do danych bankowych, nie tworzy się analizy porównawczej z oświadczeniami z poprzednich lat, a zatem nie ma możliwości kontrolowania majątku niewyjaśnionego pochodzenia.

⁸⁶ Komisja zaleciła Bułgarii „przyjąć przepisy umożliwiające zajęcie mienia bez wyroku skazującego oraz weryfikację z urzędu majątku wysokich urzędników, sędziów i polityków oraz wykazać postępy w tym obszarze” (COM(2011) 459 final, s. 9)

⁸⁷ W 2009 r. Bułgaria uchwaliła ustawę, a następnie w 2011 r. powołała komisję ds. zapobiegania konfliktom interesów i ich wykrywania (CPACI), po tym jak latem 2008 r. zostały zawieszone środki UE, co było uzasadnione przede wszystkim kilkoma sprawami dotyczącymi konfliktu interesów oraz brakiem ochrony środków UE w tym obszarze. (Sprawozdanie techniczne, s. 27; zob. także COM(2008)496 final „Sprawozdanie na temat zarządzania środkami UE w Bułgarii”).

⁸⁸ Zob. sprawozdanie techniczne, s. 27.

⁸⁹ Ostatnie sprawy, które zostały publicznie zakwestionowane, dotyczą byłego przewodniczącego Komisji ds. zajmowania mienia oraz byłego przewodniczącego i byłego członka komisji ds. ochrony konsumenta.

⁹⁰ Inne niedociągnięcia, na które eksperci zwrócili uwagę, to przede wszystkim niezdolność do reagowania na anonimowe sygnały oraz stosowania sankcji administracyjnych w przypadku złożenia nieprawidłowej deklaracji (zob. sprawozdanie techniczne, s. 27).

⁹¹ (COM(2011)459 final, zalecenie V, s. 10) Indywidualne umowy o świadczenie usług oparte są obecnie o prawo o zobowiązaniach i umowach i tym samym wymykają się prawu pracy i jego przepisom dotyczącym konfliktu interesów i niezgodności.

⁹² Ocena ryzyka korupcji nie jest obowiązkowa w przypadku Parlamentu, władzy sądowej, samorządów, agencji państwowych, instytucji państwowych ani obiektów użyteczności publicznej i funduszy.

(„Borkor”). By uzyskać wartość dodaną, struktura ta musiałaby przekształcić się w silną instytucję centralną, która zajmowałaby się koordynowaniem walki z korupcją oraz byłaby upoważniona do oceny planów innych instytucji, oceny deklaracji o konflikcie interesów pod kątem ryzyka oraz występowania w roli sekretariatu dla niezależnego procesu monitorowania.

Zamówienia publiczne

Poważnym źródłem korupcji są niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów z zakresu zamówień publicznych. Mają one również negatywny wpływ na skuteczne korzystanie ze środków UE i, w sensie ogólnym, prowadzą do obniżenia jakości dostarczania dóbr publicznych i marnotrawienia pieniędzy publicznych. W wyniku prowadzonych przez różne służby Komisji kontroli i ocen stwierdzono istotne ryzyko oraz uchybienia w tym obszarze.

Od 2007 r. Bułgaria podejmuje wysiłki na rzecz poprawy swoich ram prawnych i działań administracyjnych w odniesieniu do zamówień publicznych. Bułgaria zreformowała swoje przepisy prawne dotyczące zamówień publicznych w celu uproszczenia tych ostatnich oraz wzmocnienia niektórych administracyjnych mechanizmów kontrolnych, tak by były zgodne z zaleceniami Komisji⁹³. Agencja ds. Kontroli Finansów Publicznych (PFIA) oraz Trybunał Obrachunkowy zostały uprawnione do podejmowania kontroli z urzędu; przedłużono również wymóg, zgodnie z którym Agencja ds. Zamówień Publicznych ma kontrolować zamówienia, zanim zostaną one opublikowane. Podjęto wysiłki na rzecz poprawy stanu wiedzy fachowej w sądownictwie, między innymi poprzez specjalizację.

Wysiłki te nie przyniosły jednakże zakładanych rezultatów. Rośnie liczba skarg⁹⁴, jakie wpływają do Komisji na system zamówień publicznych w Bułgarii. Pojawiają się też przypadki poważnych naruszeń unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych. Choć w tym roku do dyspozycji był nowy dodatkowy personel⁹⁵, liczba pracowników wyznaczonych do wspierania instytucji zamawiających jest nadal niedostateczna. Duże znaczenie będzie miało skuteczne wdrożenie w Bułgarii nowych procedur kontroli. Uprawnienie Agencji Zamówień Publicznych do wykonywania kontroli z urzędu byłoby ważnym komunikatem, że od wszystkich organów kontroli oczekuje się bardziej aktywnego podejścia uwzględniającego ryzyko.

III. Kolejne kroki

Z oceny Komisji wynika, że Bułgaria poczyniła postęp w okresie pięciu lat od momentu przystąpienia do UE. Do tego postępu przyczynił się MWiW. Komisja jest zdania, że Bułgaria jest na drodze do osiągnięcia celów MWiW, pod warunkiem że przyspieszy proces reform. Pogłębienie reform będzie wymagało większej odpowiedzialności za nie, przede wszystkim wśród najwyższych rangą przedstawicieli sądownictwa. Konieczne będzie także wytyczenie jasnego wspólnego kierunku przez władze oraz przyjęcie kompleksowego podejścia do wprowadzania zmian, a także połączenie sił różnych instytucji w bardziej skuteczny sposób, niż miało to miejsce w przeszłości. Oznacza to wzmożony wysiłek, by wykazać, że ceniona jest etyka zawodowa, a korupcja i przestępczość zorganizowana są skutecznie karane. Należy w dalszym ciągu stosować MWiW, by wspierać te wysiłki oraz

⁹³ COM(2011)459 final, s. 10.

⁹⁴ W dziedzinie zamówień publicznych do Komisji wpłynęły cztery skargi w latach 2008–2009 oraz 26 skarg w latach 2010–2011.

⁹⁵ Agencja Zamówień Publicznych otrzymała w tym roku 10 dodatkowych stanowisk, głównie z myślą o wykonywaniu dodatkowych kontroli *ex ante*.

utrzymać tempo zmian ku trwałemu i nieodwracalnemu procesowi reform – procesowi wystarczająco mocnemu, by zewnętrzna interwencja w postaci MWiW nie była już potrzebna.

Ostatnie pięć lat pokazało, że Bułgaria potrafi poczynić wielkie postępy, o ile kierunek polityczny jest jasno określony. Państwo to wprowadziło wiele odpowiednich narzędzi. Następny etap będzie polegał na wykorzystaniu tych narzędzi w celu stymulowania i wprowadzenia reformy. Przyspieszy to wypełnienie wymogów dotyczących MWiW, a także będzie oznaką zobowiązania się wobec narodu bułgarskiego. Wszystkie państwa członkowskie mają zarówno zobowiązania, jak i prawa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a Komisja z zadowoleniem oczekuje zakończenia przez Bułgarię szczególnego procesu związanego z MWiW oraz rozwiązania omawianych kwestii na tej samej podstawie co pozostałe państwa członkowskie.

Komisja, uznając, że w Bułgarii konieczne jest wprowadzenie w życie ustaleń, uniknięcie kroku wstecz oraz wykazanie się solidnymi osiągnięciami, zdecydowała przeprowadzić kolejną ocenę pod koniec 2013 r. Zapewni to czas niezbędny do oceny wymiernych rezultatów. Komisja zakończy również praktykę wydawania średnioterminowych sprawozdań podsumowujących. Komisja będzie jednakże ściśle monitorować postępy w tym okresie, organizować regularne misje, a także prowadzić częsty dialog z władzami bułgarskimi i innymi państwami członkowskimi.

IV. Zalecenia

By utrzymać postępy, Komisja zachęca Bułgarię do podjęcia działań w następujących obszarach, na podstawie zaleceń mających na celu pomóc Bułgarii skoncentrować swoje wysiłki na przygotowaniach do kolejnej oceny Komisji z postępów w ramach MWiW planowanej pod koniec 2013 r.

1. Reforma systemu sądownictwa
 - Przedłużenie kadencji Najwyższej Rady Sądownictwa i uprawnienie jej do podjęcia gruntownej reformy.
 - Ustanowienie i wdrożenie średnioterminowej strategii w dziedzinie zasobów ludzkich dla sądownictwa, w oparciu o analizę potrzeb i obciążenia pracą, z uwzględnieniem zmian w strukturze sądów, rekrutacji i szkoleń.
 - Nowy prokurator generalny powinien być uprawniony do dokonania reformy prokuratury – jej struktury, procedur i organizacji – na podstawie niezależnej kontroli funkcjonalnej i we współpracy z niezależnymi ekspertami.
 - Ustalenie celu w zakresie ukończenia prac nad nowym kodeksem karnym i wprowadzenia go w życie.
 - Zapewnienie otwartego zaangażowania się wszystkich ważnych organizacji pozarządowych oraz organizacji zawodowych w proces określania i monitorowania strategii reform.
2. Niezawisłość, rozliczalność oraz etyka zawodowa sądownictwa
 - Skupienie działalności inspektoratu na kwestiach związanych z etyką zawodową i skutecznością sądownictwa. Określenie jednolitego i skutecznego systemu losowego przydzielania spraw, stosowanego w całym kraju.

- Dopilnowanie, by wybory na stanowisko prokuratora generalnego były przykładem przejrzystego i konkurencyjnego procesu opartego na kryteriach etyki zawodowej i skuteczności.
- Uczynienie z przejrzystości, obiektywności i etyki zawodowej nadrzędnych priorytetów w procesie oceny, awansu, mianowania i decyzji dyscyplinarnych w sądownictwie.

3. Efektywność procesu sądowego

- Ustanowienie strategii dotyczącej likwidowania zaległości w publikowaniu uzasadnień w sprawach sądowych oraz dokonanie analizy, w jaki sposób rozwiązać ten problem.
- Usunięcie luk w skutecznym wdrażaniu decyzji sądów, takich jak ucieczka w celu uniknięcia kary więzienia lub niestosowanie sankcji finansowych ustalonych przez sąd.
- Przyjęcie strategii mającej na celu poprawę spójności przepisów prawnych, w tym aktywnej strategii Najwyższego Sądu Kasacyjnego mającej na celu ustalenie obszarów spornych i podjęcie decyzji, które ich dotyczą.

4. Walka z przestępczością zorganizowaną

- Dopilnowanie, by nowa komisja ds. zajmowania mienia została wybrana zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz by inne organy, przede wszystkim prokuratura, w pełni z nią współpracowały, a także by Najwyższy Sąd Kasacyjny szybko orzekał w sprawach, by chronić swój autorytet w miarę potrzeby.
- Dokonanie niezależnej analizy spraw zakończonych niepowodzeniem, obejmującej niedociągnięcia zarówno na etapie dochodzenia, jak i ścigania, w tym w zakresie ochrony świadków, analizy ekonomicznej i finansowej, gromadzenia dowodów przez policję oraz współpracy przedstawicieli sądownictwa i władzy wykonawczej.
- Wyeliminowanie na tej podstawie uchybień w strukturze, zarządzaniu, sprawach kadrowych, szkoleniach, we współpracy i w praktyce zawodowej.

5. Zwalczanie korupcji

- Korzystanie z doświadczenia wyniesionego z poprzednich spraw w celu poprawy wyników pracy policji, prokuratury i sądów.
- Wykonanie niezależnej oceny skutków krajowej strategii antykorupcyjnej w Bułgarii. Powierzenie pojedynczej instytucji zadania koordynowania walki z korupcją, wspierania wysiłków w różnych sektorach i koordynowania ich, informowania o wynikach stosowania strategii antykorupcyjnej we wszystkich organach administracji publicznej, a także wspierania nowego niezależnego systemu monitorowania obejmującego społeczeństwo obywatelskie.

- Wprowadzenie zmian do przepisów o konflikcie interesów, tak aby umożliwić skuteczne stosowanie kar mających efekt odstraszający. Zweryfikowanie systemu deklaracji majątkowych i weryfikacji, przekształcając go w skuteczny instrument do wykrywania przypadków nielegalnego wzbogacenia.