

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.7.2008
KOM(2008) 495 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

{SEK(2008) 2350}

1. WPROWADZENIE

Przystępując do Unii Europejskiej w 2007 r. Bułgaria wciąż borykała się z poważnymi problemami w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Komisja i pozostałe państwa członkowskie oceniły, że rozwiązanie tych problemów jest realne. Ze swojej strony władze bułgarskie zobowiązały się nadrobić braki w tych dziedzinach, tak aby Bułgaria mogła w pełni korzystać z przysługujących jej jako członkowi Unii Europejskiej praw oraz wywiązywać się z ciężących na niej w związku z tym obowiązków. Władze bułgarskie i pozostałe państwa członkowskie przyznały, że jeśli obywatele Bułgarii mają cieszyć się pełnią swoich praw jako obywatele Unii i wykorzystać wszystkie szanse, jakie niesie ze sobą członkostwo w Unii, w tym wsparcie finansowe, niezbędna jest dalekosiężna reforma wymiaru sprawiedliwości oraz skoordynowane działania w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Bardziej ogólnie rzecz biorąc, władze bułgarskie i pozostałe państwa członkowskie uznały, że fundamentalne wartości UE – poszanowanie praworządności, wzajemne uznawanie i współpraca oparta na zaufaniu – mogą zostać wdrożone jedynie jeśli problemy te rozwiązuje się u źródła.

W takiej sytuacji Komisja i pozostałe państwa członkowskie dostrzegły, że po przystąpieniu Bułgarii do UE konieczna jest ścisła współpraca z tym krajem. Współpraca zagwarantować miała, że niezbędne reformy zmierzające do wzmocnienia wymiaru sprawiedliwości oraz podniesienia skuteczności walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną są rzeczywiście realizowane. Komisja ustanowiła wtedy mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW), którego celem było monitorowanie postępów i wspieranie Bułgarii w nadrabianiu braków. Niniejsze sprawozdanie stanowi podsumowanie i szczegółową ocenę postępów Bułgarii w realizacji celów referencyjnych przyjętych w ramach MWiW i zostało sporządzone w oparciu o informacje pochodzące od bułgarskich władz i wnioski misji ekspertów. Jest to trzecie z kolei sprawozdanie w sześciomiesięcznym cyklu sprawozdawczości.

Stwierdzono, że władze bułgarskie mają poważne trudności z osiągnięciem rzeczywistych postępów w realizacji reformy wymiaru sprawiedliwości i walce z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną. Pomimo pozytywnych działań mających na celu ustanowienie niezbędnych instytucji oraz wprowadzenie niezbędnych procedur i procesów, nie ma zbyt wiele dowodów na to, że system funkcjonuje prawidłowo. Nierealne byłoby założenie, że można szybko przeprowadzić dogłębne zmiany. Jednakże, mimo starań władz bułgarskich, tempo postępów było wolniejsze, a ich zakres bardziej ograniczony niż się tego spodziewano, i przez jakiś czas jeszcze weryfikacja i współpraca będą niezbędne. Należy znacznie wzmocnić wymiar sprawiedliwości i organy administracyjne, a tego typu zmian nie da się wprowadzić w krótkim czasie.

2. PROCES REFORM W BULGARII

2.1. Osiągnięcia

Bułgaria dołożyła starań, aby stworzyć instytucje oraz ustanowić niezbędne procedury i procesy. Jeśli instytucje te zostałyby wyposażone w odpowiedni personel, a procesy byłyby odpowiednio zarządzane, mogłyby przynieść spodziewane rezultaty w postaci sprawnej funkcjonujących organów wymiaru sprawiedliwości i administracji, wolnych od korupcji i wpływu przestępczości zorganizowanej.

Jeśli chodzi o **reformę wymiaru sprawiedliwości**, Bułgaria wprowadziła zmiany do konstytucji oraz przyjęła kodeks postępowania cywilnego, ustawę o systemie sądownictwa oraz odnośne przepisy wykonawcze. Przepisy te potwierdzają niezależność wymiaru sprawiedliwości. Przewidziano w nich ustanowienie Najwyższej Rady Sądownictwa, która jest niezależnie wybieranym organem, odpowiedzialnym za nadzorowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Powstał także niezależny inspektorat sądowy, który rozpoczął swoją działalność, organizując pierwsze inspekcje.

Utworzona została Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której zadaniem jest **walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną**. Agencja prowadzi czynności dochodzeniowo-śledcze od początku 2008 r. Agencja przygotowała wykaz spraw, w stosunku do których prowadzone są dochodzenia. Nadzór nad dochodzeniami prowadzi prokuratura. Postępy odnotowano także w ramach dochodzeń w dwóch ważnych i symbolicznych sprawach.

Osiągnięcia odnotowano także w dziedzinie walki z **korupcją na szczeblu lokalnym** dzięki m.in. ustanowieniu nowych procedur administracyjnych, a zwłaszcza zasad postępowania służb granicznych, które ograniczają możliwości korupcji. Bułgaria zamknęła sklepy wolnocłowe i wolnocłowe stacje benzynowe, wokół których skupiać się miała lokalna korupcja i przestępczość zorganizowana.

2.2. Wyniki

Dużo energii włożono w tworzenie właściwych instytucji i ustanawianie procedur. Jednakże te wysiłki reformatorskie nie przyniosły jeszcze wystarczających rezultatów. Przyjmowanie przepisów, ustanawianie procedur i tworzenie instytucji jest niezbędne ale niewystarczające – przepisy muszą być wdrażane a działania instytucji muszą być skuteczne i przynosić konkretne wyniki.

Jeśli chodzi o **reformę wymiaru sprawiedliwości**, nie zostały wyeliminowane słabości kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego. Przyjęty w 2006 r. kodeks postępowania karnego nie przyczynił się zasadniczo do podniesienia skuteczności postępowania przygotowawczego. Funkcje i zakres uprawnień poszczególnych biorących w nim udział podmiotów nie zostały wystarczająco precyzyjnie sformułowane, co nie przyczynia się do usprawnienia ich współpracy. Ważne sprawy odsyłane są do prokuratury z powodu drobnych błędów proceduralnych. Często zdarza się, że postępowania sądowe są przewlekłe, brak jest również zabezpieczeń proceduralnych, które pozwalałyby zapobiegać odwlekaniu decyzji przez sądy. Kodeks karny jest przestarzały i jest jednym z powodów nadmiernego obciążenia wymiaru sprawiedliwości.

W kwietniu 2008 r. przedstawiono plan **reformy** podlegających ministerstwu spraw wewnętrznych **organów ścigania**, w tym policji. Inicjatywa ta została pozytywnie przyjęta, jednak dyskusje wzbudził brak jasnego określenia roli, jaką poszczególne podmioty odgrywają na etapie postępowania przygotowawczego w zakresie gromadzenia informacji lub czynności dochodzeniowo-śledczych. Rozbieżne opinie właściwych organów co do podziału takich ról i obowiązków wywołały niepewność i utrudniły działania. Czynności dochodzeniowe nowopowstałej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przyniosły już pierwsze rezultaty, jednak nie

przełożyło się to jeszcze na podniesienie ogólnej skuteczności wymiaru sprawiedliwości w rozpatrywaniu powierzonych mu spraw.

Zdolności administracyjne organów ścigania i organów sądowych są słabo rozwinięte. Policja nie posiada odpowiedniej liczby dobrze wyszkolonych pracowników i odpowiedniego sprzętu, aby prowadzić czynności w skomplikowanych sprawach. Ograniczone postępy osiągnięto w zakresie komputeryzacji wymiaru sprawiedliwości. Zbyt mało jest wiarygodnych informacji i danych dotyczących prowadzonych dochodzeń, wnoszonych aktów oskarżenia i wydawanych wyroków, co utrudnia wymiarowi sprawiedliwości i ministerstwu sprawiedliwości osiągnięcie wysokiej jakości rezultatów.

W odniesieniu do **korupcji na szczeblu lokalnym**, w odpowiedzi na liczne zarzuty korupcji i kupowania głosów w czasie wyborów lokalnych w listopadzie 2007 r. podjęto kilka działań następczych – przeprowadzono dochodzenia i wydano wyroki. Podejrzewa się, że do korupcji i kupowania głosów doszło także w czasie wyborów uzupełniających na początku czerwca 2008 r. w co najmniej dwóch miastach. Informacje wskazują na istnienie korupcji w służbie zdrowia i edukacji. Pomimo prowadzonych kampanii uświadamiających, nie wpłynęły żadne skargi, nie pojawili się też żadni informatorzy. Słaba jest kontrola i monitoring konfliktu interesów w ramach procedury zamówień publicznych. Brak jest strategicznego podejścia w walce z korupcją na szczeblu lokalnym. Komisja antykorupcyjna przy Radzie Ministrów nie była w tej kwestii zbyt aktywna.

Walka z korupcją na wysokim szczeblu i z przestępczością zorganizowaną nie przynosi wystarczających rezultatów. O ile postępowanie w kilku sprawach rozwinęło się, a hasło „wojny z korupcją” nadano szeroki rozgłos, takie przypadki stanowią niewielką część popełnianych przestępstw. Udostępniane informacje statystyczne nie są wiarygodne, a czasami nawet sprzeczne. Bułgaria odnotowała nikłe postępy jeśli chodzi o zamrażanie lub konfiskatę aktywów finansowych pochodzących z przestępstw.

Zarzuty korupcji i nadużyć odbijają się na realizacji programów unijnego wsparcia finansowego. Bułgaria musi znacznie poprawić swoje zdolności w zakresie zarządzania środkami unijnymi tak, aby przebiegało ono w sposób prawidłowy. Z tego powodu doszło do zawieszenia i zamrożenia płatności z kilku programów unijnego wsparcia. OLAF, unijny urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych, doniósł, że problemy proceduralne, wolne tempo pracy wymiaru sprawiedliwości, wyciek poufnych informacji i prawdopodobne naciski na organy administracyjne i sądowe utrudniają szybkie i skuteczne rozwiązywanie spraw korupcji i nadużyć. Decyzje dotyczące zarządzania środkami unijnymi podlegają specyficznym wymogom z zakresu kontroli, określonym w odnośnych rozporządzeniach finansowych i powiązanych procedurach. W załączonym sprawozdaniu przedstawiono szczegółowo problemy Bułgarii w zakresie wdrażania środków unijnych.

2.3. **Jakie zmiany są niezbędne**

Dogłębne zmiany są konieczne w paru dziedzinach, jednakże priorytetowym celem powinno być osiągnięcie wyników pomimo istniejących braków strukturalnych. Realizacja tego celu z kolei wymaga zdecydowanej woli politycznej i determinacji.

Konieczne jest podjęcie działań w celu podniesienia skuteczności zarządzania wymiarem sprawiedliwości. Niezbędne są odpowiednie dostosowania, w tym zmiany w kodeksie postępowania karnego, które umożliwiłyby zwiększenie skuteczności postępowania przygotowawczego, ograniczyłyby opóźnienia i zagwarantowałyby odpowiednie zabezpieczenia uniemożliwiające ich pojawianie się. Niezbędna jest dogłębna nowelizacja kodeksu karnego, w ramach której wprowadzono by dokładniejsze rozróżnienie między drobnymi wykroczeniami a poważniejszymi przestępstwami oraz zaktualizowano by definicje, rozszerzając je na nowe formy przestępczości. Konieczne jest również wprowadzenie bardziej skutecznych przepisów dotyczących konfliktu interesów i kontroli posiadanych aktywów; odnośny wniosek legislacyjny w obecnej formie nie pozwala bowiem osiągnąć tego celu. Po przyjęciu, zmieniona ustawa powinna zostać jak najszybciej wdrożona.

Odpowiedzialność za realizację reformy powinna przejąć nowopowstała Najwyższa Rada Sądownictwa, która powinna jednocześnie zagwarantować, że wymiar sprawiedliwości będzie pracował szybko i skutecznie. Inspektorat Najwyższej Rady Sądownictwa z kolei powinien wykazać się osiągnięciami, aktywnie prowadząc dochodzenia dotyczące braków proceduralnych i postępowania dyscyplinarne. W takich przypadkach, Najwyższa Rada Sądownictwa powinna następnie podjąć stosowne działania następcze.

Należy usprawnić organizację organów ścigania tak, by były one w stanie zajmować się skomplikowanymi przypadkami. Należy jednoznacznie określić rolę, jaką poszczególne podmioty odgrywają na etapie postępowania przygotowawczego i zakres przysługujących im uprawnień. Pozwoli to na usprawnienie współpracy między policją, funkcjonariuszami dochodzeniowo-śledczymi, wyspecjalizowanymi służbami i prokuraturą. Tocząca się obecnie debata na temat reformy procedur postępowania przygotowawczego wywołuje niepokój i utrudnia osiąganie wyników w trwających dochodzeniach. W szczególności należy sformalizować zasady współpracy policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i prokuratury. Należy sprecyzować zakres uprawnień Agencji w zakresie prowadzenia dochodzeń i wyraźnie oddzielić je od czynności gromadzenia informacji. Należy ustanowić nadzór parlamentarny, którego celem nie będzie ingerencja w czynności dochodzeniowe, ale zapewnienie poszanowania zasady odpowiedzialności. Jasno określić należy rolę sędziów śledczych i ich uprawnienia w zakresie dochodzeń specjalnych. Należy zapewnić przestrzeganie zasady poufności i ochronę świadków na etapie postępowania przygotowawczego i postępowania właściwego, które to zasady są stale naruszane.

Zdolności administracyjne organów ścigania i organów sądowych powinny zostać rozbudowane. Policji zapewnić trzeba lepiej przeszkolony personel i niezbędny sprzęt tak, aby mogła ona prowadzić czynności w skomplikowanych sprawach. Należy zakończyć proces komputeryzacji wymiaru sprawiedliwości, a na etapie postępowania przygotowawczego wprowadzić skuteczniejszy system zarządzania sprawami. Jednolity system informacji pozwoliłby uzyskać pożyteczne informacje i dane na temat skuteczności wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie ułatwiłby działalność Najwyższej Radzie Sądownictwa i Ministerstwu Sprawiedliwości, w szczególności jeśli chodzi o rolę, jaką odgrywa ministerstwo w kształtowaniu polityki w sprawach karnych.

W odniesieniu do przepływów środków pieniężnych i transakcji, Bułgaria musi zwiększyć ich przejrzystość, usprawnić ich zgłaszanie oraz ulepszyć regulujące je przepisy tak, aby skuteczniej wykrywać aktywa finansowe pochodzące z przestępstw i skuteczniej rozprawiać się z takimi przypadkami. Bułgaria musi także wzmocnić swoje zdolności w zakresie zwalczania nadużyć i sprawowania należytej kontroli finansowej. Równie ważne jest zapobieganie powstawaniu konfliktów interesów i niepożądanemu wpływowi. Cele te są szczególnie ważne, a dzięki ich realizacji Bułgaria mogłaby w dalszym ciągu korzystać ze wsparcia unijnego. Brak wymiernych wyników w ramach obecnych struktur jest ewidentny i kwestią tą należy się pilnie zająć.

3. WNIOSKI

Mechanizm współpracy i weryfikacji oraz wyznaczone w jego ramach cele miały umożliwić Bułgarii regularne rozliczanie się z postępów w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Do władz bułgarskich należy wykazanie, że wymiar sprawiedliwości funkcjonuje prawidłowo i że dochodzenia w sprawach korupcji i przestępczości zorganizowanej kończą się aresztowaniem, postawieniem w stan oskarżenia i – w zależności od decyzji sądu – wydaniem wyroku skazującego, wywołującego efekt odstraszający, i zajęciem mienia. Do tej pory Bułgaria nie była w stanie udowodnić, że jej wymiar sprawiedliwości skutecznie działa. Instytucje i procedury dobrze wyglądają na papierze, jednak w praktyce nie dają konkretnych rezultatów, formułowane są zalecenia, które nie są następnie wdrażane. Zasadnicze problematyczne kwestie pozostają nierozwiązane i należy się nimi pilnie zająć.

Obywatele Bułgarii zasługują na czerpanie z członkostwa w Unii pełnych korzyści. Taki stan rzeczy z kolei wzmocniłby poszanowanie zasady praworządności i pozwoliłby na eliminację korupcji. Dzięki postępom w realizacji wyznaczonych w ramach mechanizmu celów oraz rozwiewaniu wątpliwości co do zdolności Bułgarii do skutecznej walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, jej obywatele będą mogli czerpać korzyści z członkostwa w UE oraz nabędą większego zaufania do praworządności. Pozytywne też będą długofalowe skutki dla gospodarki bułgarskiej. Bułgaria ma zobowiązania wobec pozostałych państw członkowskich, między innymi w zakresie polityki w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jak również w zakresie zarządzania dzielonego środkami unijnymi. Uzyskanie odpowiednich zdolności administracyjnych oraz zapewnienie skutecznej kontroli konfliktu interesów, nieprawidłowości i nadużyć finansowych jest niezbędne oraz pozwoli Bułgarii czerpać pełne korzyści z unijnego wsparcia przedakcesyjnego i funduszy strukturalnych. Wsparcie to jest praktycznym wyrazem solidarności Unii wobec obywateli Bułgarii i w interesie wszystkich podmiotów leży, aby było ono wykorzystywane do wspierania rozwoju mniej uprzywilejowanych obszarów Bułgarii.

Aby reforma systemu powiodła się, niezbędna jest jasna strategia i zdecydowana wola polityczna na każdym szczeblu. Nie chodzi tylko o to, aby dać nowym instytucjom i procesom czas na wykazanie się skutecznością – Bułgaria powinna być w stanie, nawet przy istniejących strukturach i mimo ich braków, skutecznie walczyć z korupcją i przestępczością zorganizowaną, zapobiegać konfliktom interesów i podejmować skuteczne działania w obliczu zarzutów wzajemnych powiązań klasy politycznej z biznesem i światem przestępczym. Aby osiągnąć odpowiednie zdolności absorpcyjne i prawidłowo zarządzać środkami unijnymi Bułgaria musi nie tylko znacznie rozwinąć swoje zdolności

administracyjne, ale także zdecydowanie ograniczyć wszelkiego rodzaju korupcję oraz podjąć skuteczną walkę z zorganizowaną przestępczością.

Potrzeba dalszej współpracy

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania administracji i wymiaru sprawiedliwości leży nie tylko w interesie Bułgarii, która jest w stanie rozwiązać problemy korupcji i przestępczości zorganizowanej, ale i całej UE. Dalsza współpraca i wsparcie są w związku z tym niezbędne i dlatego też Komisja nie zamierza na razie uruchamiać klauzul bezpieczeństwa określonych w Traktacie o Przystąpieniu. Komisja uważa, że udzielenie wsparcia jest bardziej skutecznym środkiem niż nakładanie sankcji. Oczywiście jest jednak, że przez pewien czas konieczne będzie utrzymanie mechanizmu współpracy i weryfikacji.

W lutowym sprawozdaniu o postępach Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji zwrócono uwagę na znaczne wsparcie, zarówno finansowe jak i w postaci wiedzy technicznej, jakie Bułgaria otrzymała w ostatnich latach od państw członkowskich i Komisji. To wsparcie nie zawsze przynosiło oczekiwane rezultaty i państwa członkowskie, które były jego źródłem, odczuwały coraz większą frustrację ze względu na brak przejrzystości i rezultatów swojej współpracy z administracją bułgarską oraz słabe wyniki.

Ożywienie procesu reform i skuteczniejsze wykorzystanie pomocy ma duże znaczenie. Wszystkie strony powinny wspomóc Bułgarię w realizacji tego celu. Bułgaria potwierdza, że potrzebuje wsparcia w postaci niezależnej, wysokiej jakości wiedzy fachowej. Komisja gotowa jest współpracować z Bułgarią i pozostałymi państwami członkowskimi i udzielać takiego wsparcia. Wymaga to jednak, aby podmioty korzystające z pomocy dostarczały informacje i wykorzystywały otrzymywane rady w sposób strategiczny i skuteczny, tak aby realizacja reform nabrała tempa.

Perspektywy

Rezultaty Bułgarii są zróżnicowane. Reforma wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania jest dla Bułgarii ogromną szansą, jest ona niezbędna i już dawno powinna zostać zrealizowana. Prawdziwym testem postępów będą teraz konkretne wyniki w badaniu, ściganiu i karaniu przypadków korupcji na wysokim szczeblu i przestępczości zorganizowanej.

Działania Bułgarii jak np. ustanowienie państwowej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, proponowana reforma ministerstwa spraw wewnętrznych, powołanie wicepremiera odpowiedzialnego za zapewnienie właściwego zarządzania środkami unijnymi, zmierzają w odpowiednim kierunku. Bułgaria musi teraz przełożyć słowa na czyny i wywiązać się ze swojego zobowiązania przeprowadzenia poważnych reform.

Komisja gorąco zachęca Bułgarię do przyspieszenia tempa reform i kontynuowania ścisłej współpracy z innymi państwami członkowskimi i Komisją. Dzięki wspólnym wysiłkom wciąż istniejące poważne problemy mogą zostać rozwiązane. W swoich działaniach Bułgaria może liczyć na pełne i aktywne wsparcie Komisji.