KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.10.2019 r.
COM(2019) 498 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

{SWD(2019) 392 final}

## 1. WPROWADZENIE

Mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) wprowadzono w 2007 r. wraz z przystąpieniem Bułgarii do Unii Europejskiej jako środek przejściowy mający ułatwić temu państwu dalsze działania na rzecz sądownictwa i lepszej walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną[1]. Mechanizm ten stanowił wspólne zobowiązanie państwa bułgarskiego i Unii do usunięcia szeregu utrzymujących się niedociągnięć stwierdzonych w momencie przystąpienia i ma być stosowany do momentu, gdy Komisja uzna, że zrealizowano w zadowalającym stopniu przyjęte w jego ramach założenia.

MWiW funkcjonuje od 2007 r., ułatwiając reformy w wymienionych obszarach oraz umożliwiając śledzenie ich przebiegu. W styczniu 2017 r. Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę postępów poczynionych przez Bułgarię w ciągu dziesięciu lat od czasu wprowadzenia tego mechanizmu[2]. Na podstawie tej oceny przygotowano sprawozdanie, w którym zaplanowano konkretne działania w celu zamknięcia MWiW w oparciu o siedemnaście kluczowych zaleceń. Biorąc pod uwagę poczynione postępy, Komisja uznała, że jeśli Bułgaria podejmie działania następcze zgodnie ze wspomnianymi zaleceniami, można będzie zakończyć stosowanie tego mechanizmu, chyba że w międzyczasie nastąpiłyby zmiany stanowiące wyraźny krok wstecz. Wiele z zaleceń koncentrowało się na tworzeniu zabezpieczeń wewnętrznych z myślą o zapewnieniu nieodwracalności osiągniętych wyników oraz zagwarantowaniu kontynuacji bieżących projektów i trwałości poczynionych postępów, nawet bez MWiW.

Od tego czasu Komisja przeprowadziła dwie oceny postępów we wdrażaniu ostatecznych kluczowych zaleceń. W sprawozdaniu z listopada 2017 r.[3] Komisja stwierdziła, że osiągnięte postępy były znaczne. Nie mogła jeszcze wprawdzie ostatecznie stwierdzić, że w sposób zadowalający spełnione zostało którekolwiek z założeń, stwierdziła jednak, że o ile zachowany zostanie kierunek polityczny i poziom determinacji w realizowaniu reform, Bułgaria powinna być w stanie spełnić pozostałe zalecenia MWiW w najbliższej przyszłości. Rada z zadowoleniem przyjęła wprowadzone istotne korzystne zmiany, wskazując jednak, że wiele pozostaje jeszcze do zrobienia[4].

W listopadzie 2018 r.[5] Komisja z zadowoleniem przyjęła postępy w kierunku szybkiego zakończenia stosowania MWiW i stwierdziła, że założenia pierwsze, drugie i szóste można uznać za wstępnie zamknięte. W odniesieniu do pozostałych trzech założeń odnoszących się do dalszej reformy sądownictwa i walki z korupcją nadal konieczne były dalsze wysiłki w celu zapewnienia pełnego wdrożenia zaleceń ze stycznia 2017 r. Rada przyjęła do wiadomości ustalenia Komisji i zachęciła Bułgarię do wykorzystania pozytywnej dynamiki w celu ostatecznego i nieodwracalnego utrwalenia postępów[6].

---

[1] Decyzja Komisji 2006/929/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (C(2006) 6570); zob. również konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (dokument Rady 13339/06).

[2] Sprawozdanie w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2017) 43.

[3] Sprawozdanie w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2017) 750.

[4] Konkluzje Rady w sprawie mechanizmu współpracy i weryfikacji z dnia 12 grudnia 2017 r. (15587/17).

[5] Sprawozdanie w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2018) 850 final.

[6] Konkluzje Rady w sprawie mechanizmu współpracy i weryfikacji z dnia 11 grudnia 2018 r. (15187/18).

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono przeprowadzoną przez Komisję ocenę postępów poczynionych przez Bułgarię w ramach MWiW od listopada 2018 r. Podobnie jak w poprzednich latach, ocena jest efektem starannych analiz przeprowadzonych przez Komisję w oparciu o ścisłą współpracę z bułgarskimi władzami, a także informacje od organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron i obserwatorów. W sprawozdaniu uwzględniono również ewolucję polityki i orzecznictwa UE w obszarach o istotnym znaczeniu dla MWiW od momentu ustanowienia tego mechanizmu.

## 2. SYTUACJA OGÓLNA

W poprzednich sprawozdaniach odnotowano, że czynniki kontekstowe – wykraczające poza zakres MWiW, ale o szerszym znaczeniu dla praworządności – mogą mieć czasami negatywny wpływ na postępy w realizacji reform. Do takich czynników należą m.in. ogólna niestabilność polityczna, nieprzewidywalny proces ustawodawczy oraz budzące poważne zastrzeżenia środowisko medialne. Okres, jaki upłynął od czasu opublikowania poprzedniego sprawozdania, czyli od listopada 2018 r., charakteryzował się względną stabilnością polityczną w Bułgarii. Niemniej jednak w okresie tym pojawiły się kontrowersje w związku z zarzutami dotyczącymi nabywania nieruchomości po cenach niższych od cen rynkowych przez polityków i urzędników wysokiego szczebla[7].

W sprawozdaniu z listopada 2017 r. zwrócono również uwagę na kwestie dotyczące procesu ustawodawczego: wskazano m.in. na przyjęcie latem 2017 r. poprawek do ustawy o systemie sądownictwa, co wzbudziło zastrzeżenia zainteresowanych stron i zostało zaskarżone do bułgarskiego Trybunału Konstytucyjnego[8]. Podkreślono potrzebę zachowania czujności w odniesieniu do wpływu zmian prawodawczych na niezawisłość sądownictwa.

Niezależne i pluralistyczne media mają kluczowe znaczenie dla demokratycznej debaty i powinny być w stanie funkcjonować bez nacisków ze strony podmiotów reprezentujących interesy gospodarcze lub polityczne[9]. Założenia MWiW[10] nie obejmują wprawdzie problematyki mediów, jednak niedociągnięcia w tym zakresie w dalszym ciągu wpływają na system wymiaru sprawiedliwości. Przy pełnym poszanowaniu wolności słowa i kluczowej roli, jaką media odgrywają w zakresie informowania opinii publicznej i pociągania do odpowiedzialności rządzących, Najwyższa Rada Sądownictwa powinna zabierać głos w obronie zasady niezależności sądów. Przyjęta w zeszłym roku silniejsza polityka powinna skutkować częstszymi działaniami w odpowiedzi na wprowadzające w błąd doniesienia mediów i oświadczenia polityków, mające wpływ na reputację i wiarygodność całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Obejmuje to przypadki, w których sędziowie są

---

[7] Doniesienia te doprowadziły do ustąpienia ze stanowisk wielu wysokich rangą urzędników i polityków, w tym byłego ministra sprawiedliwości, szefa agencji antykorupcyjnej oraz przewodniczącego grupy parlamentarnej głównej partii rządzącej.

[8] Zob. sekcja 3.1. poniżej.

[9] Reporterzy bez Granic stwierdzili, że groźby wobec dziennikarzy nasiliły się w takim stopniu, że w Bułgarii można uznać ten zawód za niebezpieczny. W rankingu wolności prasy z 2019 r. Bułgaria utrzymała swoją 111. pozycję wśród 180 krajów na całym świecie. Jej wyniki w tym zakresie są najgorsze w całej Unii Europejskiej, po znaczącym pogorszeniu od 2013 r.: https://rsf.org/en/bulgaria. Na przykład we wrześniu 2019 r. nieoczekiwanie zwolnienie komentatora w radiu krajowym wzbudziło obawy dotyczące niezależności tego medium od nacisków zewnętrznych, wywołało falę protestów ulicznych i nawoływania do przeprowadzenia dochodzenia parlamentarnego. W dniu 27 września Zgromadzenie Narodowe podjęło decyzję o powołaniu doraźnej komisji w celu zbadania sprawy.

[10] Takie kwestie będą w przyszłości objęte zakresem mechanizmu praworządności.

bezpośrednio krytykowani za treść wydanych orzeczeń, co może zagrażać niezależności i bezstronności postępowania sądowego[11].

*Mechanizmy wspierające trwałość praworządności*

Innym ważnym aspektem w tym kontekście jest rozwój szerzej pojętej infrastruktury w zakresie praworządności, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Proces ten oferuje nowe narzędzia pozwalające nadać potrzebny impuls staraniom na rzecz konsolidacji państwa prawa, również w kwestiach objętych MWiW. Na szczeblu UE krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości są od kilku lat analizowane w ramach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości[12], jak również – wraz z kwestiami takimi jak przepisy antykorupcyjne – w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i reformy strukturalnej[13]. Prace w tym zakresie będą dalej kontynuowane w oparciu o komunikat Komisji z lipca 2019 r.[14], w którym zaproponowano konkretne działania na rzecz wzmocnienia zdolności Unii do promowania i wspierania rządów prawa przez propagowanie wspólnej kultury praworządności, ustanowienie cyklu przeglądu praworządności w celu monitorowania rozwoju sytuacji w państwach członkowskich oraz skuteczne reagowanie. Ciągłość wysiłków w tym zakresie gwarantują wytyczne polityczne nowej Komisji, w których wyrażono zamiar wprowadzenia kompleksowego mechanizmu praworządności o zasięgu ogólnounijnym i obiektywnej sprawozdawczości w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich[15]. Skuteczna ochrona sądowa zagwarantowana przez niezależne sądy to wymóg wynikający nie tylko z założeń MWiW lecz również postanowień art. 19 ust. 1 TUE, jest bowiem konkretnym wyrazem wartości praworządności, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w swoich niedawnych orzeczeniach. Istnienie tych horyzontalnych procesów monitorowania praworządności, w tym ram antykorupcyjnych, we wszystkich państwach członkowskich oraz perspektywa ich dalszego rozwoju podkreśla szczególny charakter MWiW jako procesu monitorowania ograniczonego zarówno pod względem liczby państw członkowskich, które są nim objęte, jak i monitorowanych kwestii.

Rozwój mechanizmów reform na szczeblu krajowym był również głównym elementem zaleceń ze stycznia 2017 r. Podkreślono w nich znaczenie stworzenia mechanizmów, które wprowadzą monitorowanie na szczeblu krajowym oraz zakotwiczą je w procedurach wewnętrznych obejmujących nie tylko organy krajowe, lecz również społeczeństwo obywatelskie. Zgodnie z tym podejściem w sprawozdaniu z listopada 2018 r. podkreślono, że Bułgaria nadal musi wykazywać konkretne wyniki zarówno obecnie w ramach MWiW, jak i w przyszłości, oraz że stałe monitorowanie przez władze bułgarskie jest ważnym elementem tego procesu, również po zakończeniu stosowania MWiW. W sprawozdaniu podkreślono w szczególności znaczenie przejrzystej sprawozdawczości i kontroli publicznej dla utrzymania ochronnej roli monitorowania, jaką jest zabezpieczenie ścieżki postępu i reform.

---

[11] Decyzja o zwolnieniu warunkowym wydana przez Sąd Apelacyjny w Sofii w szeroko komentowanej w mediach sprawie we wrześniu 2019 r. wywołała nieprzychylne komentarze oraz zaowocowała działaniami przeciwko sędziom składu orzekającego. To z kolei spowodowało, że bułgarskie Stowarzyszenie Sędziów skrytykowało będących sędziami członków Najwyższej Rady Sądownictwa za brak skutecznej reakcji.

[12] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

[13] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

[14] *Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania*, COM/2019/343 final. Dokument stanowi uzupełnienie ram w zakresie praworządności z 2014 r.

[15] *Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024) – „Unia, która mierzy wyżej: Mój program dla Europy", s. 14-15*, zob. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf.

Bułgaria wprowadziła już istotne elementy takiego krajowego systemu monitorowania i konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym specjalne rady konsultacyjne w obszarach reformy sądownictwa i walki z korupcją[16]. Ponadto rząd Bułgarii podjął niedawno decyzję o ustanowieniu dodatkowego, bardziej kompleksowego krajowego mechanizmu monitorowania następczego, który zostanie stworzony w ramach Rady ds. Koordynacji i Współpracy (zwanej dalej „radą odpowiedzialną za monitorowanie następcze")[17]. Nowa rada rozpocznie swoje prace po zakończeniu MWiW, a jej posiedzenia będą odbywały się przynajmniej raz na kwartał[18]. Jej współprzewodniczącymi będą wicepremier odpowiedzialny za reformę sądownictwa i przedstawiciel Najwyższej Rady Sądownictwa[19]. Będzie ona odpowiedzialna za nadzorowanie stałego postępu reform i po każdym swoim posiedzeniu będzie publikować ogólnodostępne sprawozdanie. Co roku przedstawiać będzie również specjalne sprawozdanie dla rządu i Najwyższej Rady Sądownictwa. Będzie otrzymywać informacje od wielu różnych instytucji, a w jej pracach uczestniczyć będzie również rada obywatelska z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i zawodowych stowarzyszeń wymiaru sprawiedliwości[20].

Ta rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze powinna nadzorować i koordynować polityki w dziedzinie reformy sądownictwa i walki z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną. W związku z tym powinna ona zapewnić ważne horyzontalne ramy dla organów krajowych i zainteresowanych stron umożliwiające przejrzystą ocenę postępów oraz skupienie uwagi na pozostałych wyzwaniach. W stosownych przypadkach mogłaby ona również pomóc w pociąganiu właściwych organów do odpowiedzialności[21]. Władze Bułgarii zobowiązały się na szczeblu premiera do nadania tej radzie szczególnej roli, tak aby działała ona jako skuteczne narzędzie monitorowania wdrażania reform i osiągnięć w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną, jak również koordynowania przyszłej polityki w tym zakresie.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje to zobowiązanie władz bułgarskich do utrzymania tempa reform, przy zachowaniu pełnej przejrzystości i przy udziale społeczeństwa obywatelskiego, po zakończeniu MWiW. Rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze powinna być ważnym uczestnikiem rozwijającego się dialogu na temat praworządności na szczeblu UE oraz na temat przyszłego kompleksowego mechanizmu praworządności i być w stanie wnieść wkład w ten dialog.

---

[16] Zob. założenie trzecie i piąte poniżej.

[17] Udział instytucji spoza obszaru władzy wykonawczej będzie miał charakter dobrowolny.

[18] Ta nowa struktura została zatwierdzona przez rząd w dniu 18 września br., zob. dekret Rady Ministrów nr 240 z dnia 24 września 2019 r. ustanawiający krajowy mechanizm monitorowania walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, reformy sądownictwa i praworządności oraz Radę ds. Koordynacji i Współpracy.

[19] Funkcję zastępcy przewodniczącego będzie pełnił Minister Sprawiedliwości, a sekretariatu – Ministerstwo Sprawiedliwości. W dekrecie stwierdza się również, że sekretariat koordynuje działania, zawsze gdy istnieje potrzeba przesłania informacji do Komisji Europejskiej.

[20] Jej członkowie będą uczestniczyć w posiedzeniach nowej rady w charakterze obserwatorów i mogą wydawać opinie i składać wnioski.

[21] Dekret wyraźnie stanowi, że rada będzie działać przy pełnym poszanowaniu podziału władzy i niezależności sądów.

## 3. OCENA POSTĘPÓW W WYPEŁNIANIU ZAŁOŻEŃ MWiW NA PODSTAWIE ZALECEŃ OKREŚLONYCH W SPRAWOZDANIU MWiW ZE STYCZNIA 2017 R.

### 3.1 Założenia wstępnie zamknięte w listopadzie 2018 r. (pierwsze, drugie i szóste)

**Założenie pierwsze: Niezależność sądów**

***Zalecenie 1:*** *Należy zapewnić przejrzystość wyborów kolejnej Najwyższej Rady Sądownictwa, zorganizować wysłuchanie publiczne w Zgromadzeniu Narodowym przed wyborem członków w ramach parytetu parlamentarnego i umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu przedstawienie uwag na temat kandydatów.*

***Zalecenie 2:*** *Należy konsekwentnie podejmować decyzje w sprawie nominacji na wysokie stanowiska w wymiarze sprawiedliwości w sposób merytoryczny i przejrzysty, w tym w przypadku zbliżającego się mianowania nowego prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego.*

***Zalecenie 3:*** *Należy usprawnić funkcjonowanie Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa w praktyce. Najwyższa Rada Sądownictwa powinna podjąć działania w związku z ustaleniami Inspektoratu, w szczególności w kwestiach związanych z etyką zawodową. Należy rozważyć zwrócenie się o pomoc zewnętrzną, na przykład ze strony Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych lub Rady Europy.*

**Założenie drugie: Ramy prawne**

***Zalecenie 4****: Należy przyjąć poprawki do kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego, aby ulepszyć ramy prawne ścigania korupcji na dużą skalę i poważnej przestępczości zorganizowanej.*

**Założenie szóste: Przestępczość zorganizowana**

***Zalecenie 16:*** *Należy ustanowić mechanizm informowania obywateli o postępach w sprawach przestępczości zorganizowanej na wysokim szczeblu, które są przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Prokuratura Generalna, z poszanowaniem zasady domniemania niewinności, powinna składać sprawozdania na temat prowadzonych dochodzeń i przedstawionych aktów oskarżenia. Najwyższy Sąd Kasacyjny i Ministerstwo Sprawiedliwości powinny składać sprawozdania na temat wydanych wyroków oraz ich wykonania.*

***Zalecenie 17:*** *Należy przyjąć niezbędne zmiany do ustawy w sprawie konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej oraz zapewnić Komisji ds. Konfiskaty Mienia niezależność i skuteczność funkcjonowania w przyszłości.*

Niniejsza sekcja obejmuje trzy założenia, które zostały wstępnie zamknięte w listopadzie 2018 r. Dotyczą one reformy ram konstytucyjnych i legislacyjnych oraz walki z przestępczością zorganizowaną w odpowiedzi na niedociągnięcia w Bułgarii w momencie jej przystąpienia do Unii Europejskiej. Wstępne zamknięcie oznacza, że Komisja uznała, iż wprowadzone zmiany strukturalne i ustawodawcze spełniają w zadowalającym stopniu wymogi MWiW; równocześnie kontynuowano jednak monitorowanie ich wdrażania.

W poprzednich sprawozdaniach wskazano na postępy, jakie Bułgaria poczyniła od czasu przystąpienia, zmieniając swoje ramy konstytucyjne i legislacyjne, aby poprawić gwarancje niezależności sądów, jak również przejrzystość i skuteczność postępowania sądowego. Do niedawnych ulepszeń zaliczyć można zmiany wprowadzone w konstytucji w 2015 r., które przyniosły reformę Najwyższej Rady Sądownictwa i wzmocnienie inspektoratu sądowego.

Zmiany te obowiązują już od kilku lat i doprowadziły do powstania bardziej przejrzystych i podlegających zasadom rozliczalności procedur dotyczących powoływania sędziów i etyki zawodowej[22]. W związku z tym w sprawozdaniu z listopada 2018 r. stwierdzono, że dwa założenia związane z ramami konstytucyjnymi i prawnymi można wstępnie zamknąć. Kwestie powoływania sędziów i funkcjonowania inspektoratu sądowego wskazano jako obszary wymagające ciągłego monitorowania, a niektóre kwestie dotyczące otoczenia prawnego pozostawiono otwarte do dalszej analizy w kontekście pozostałych założeń[23].

Od listopada 2018 r. Najwyższa Rada Sądownictwa stale wykonuje swoje obowiązki w zakresie powoływania sędziów. W niektórych przypadkach miały miejsce pewne opóźnienia związane z brakiem konsensusu w Najwyższej Radzie Sądownictwa. Dotyczyło to np. powoływania na niektóre kluczowe stanowiska w prokuraturze. Podejmowanie takich decyzji kadrowych musi przebiegać w sposób merytoryczny i przejrzysty. Należy zachęcać potencjalnych kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje o ubieganie się o stanowiska, przy założeniu, że wszyscy kandydaci będą oceniani wyłącznie na podstawie osiągnięć zawodowych.

W najbliższym czasie będzie duże znaczenie będzie miało obsadzenie stanowiska prokuratora generalnego, ponieważ obecna kadencja upływa w styczniu 2020 r. Najwyższa Rada Sądownictwa rozpoczęła procedurę w czerwcu i oczekuje się, że wyznaczy następcę dnia 24 października 2019 r. Nominacja będzie wymagała zatwierdzenia przez Prezydenta Republiki[24]. W lipcu 2019 r. członkowie izby prokuratorskiej Najwyższej Rady Sądowniczej jednogłośnie poparli jedynego kandydata[25]. Kandydat ten przedstawił na piśmie swoje priorytety na siedmioletnią kadencję. Procedura przewiduje również, że przez nominacją zostanie zorganizowane wysłuchanie, w trakcie którego społeczeństwo obywatelskie oraz inne zainteresowane podmioty będą mogły zadawać pytania i przedstawić ewentualne obawy. W ciągu ostatnich tygodni w mediach odbyła się szeroka debata, podczas której niektóre zainteresowane podmioty wyraziły zastrzeżenia co do procedury i samego kandydata[26]. Zadaniem Najwyższej Rady Sądownictwa będzie zapewnienie przejrzystego procesu i wykazanie, że odniosła się do zgłoszonych zastrzeżeń i uwzględniła je w swojej decyzji.

Oprócz reformy Najwyższej Rady Sądownictwa innym ważnym elementem zmian konstytucyjnych z 2015 r. było wzmocnienie roli inspektoratu sądowego w odniesieniu do etyki zawodowej sędziów. W następstwie zalecenia ze sprawozdania ze stycznia 2017 r. władze Bułgarii zwróciły się o pomoc do Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych KE. W lipcu 2019 r. zainicjowano oficjalnie projekt z udziałem Rady Europy i ekspertów międzynarodowych. Projekt ten ma na celu przegląd metod pracy inspektoratu sądowego i zapewnienie mu wsparcia, by mógł skorzystać z najlepszych praktyk przyjętych w innych państwach członkowskich. Oczekuje się, że projekt zakończy się wiosną 2020 r.

---

[22] W 2017 r. wybrano nową radę sądownictwa zgodnie z nowymi, bardziej przejrzystymi procedurami, a inspektorat sądowy rozpoczął realizowanie swoich nowych kompetencji w dziedzinie etyki zawodowej.

[23] Dotyczyło to w szczególności założenia trzeciego odnoszącego się do dalszej reformy sądownictwa i założenia czwartego odnoszącego się do walki z korupcją na dużą skalę, w przypadku których działania legislacyjne mają znaczenie w kontekście działań następczych podejmowanych w związku z kluczowymi problemami wskazanymi przez Radę Europy oraz niezależną analizą ekspercką bułgarskiej prokuratury.

[24] Prezydent może odrzucić daną kandydaturę jeden raz, ale nie może jej zablokować, jeśli została ponownie zaproponowana przez Najwyższą Radę Sądownictwa.

[25] Zgodnie z bułgarskim prawem kandydatów mogą zgłaszać członkowie izby prokuratorskiej rady sądownictwa lub Minister Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości potwierdził już, że nie zamierza wskazywać swojego kandydata.

[26] Towarzyszyły temu protesty uliczne zorganizowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Szersze ramy legislacyjne były przedmiotem szeregu reform na przestrzeni ostatnich lat. W ostatnich sprawozdaniach na temat MWiW odnotowano w szczególności pozytywne skutki wprowadzania zmian w ustawie o systemie sądownictwa w 2016 r. oraz w kodeksie postępowania karnego w 2017 r. W sprawozdaniu z listopada 2018 r. wskazano, że niektóre kluczowe aspekty ram legislacyjnych są nadal przedmiotem analizy. Dotyczy to w szczególności kwestii skuteczności postępowania przygotowawczego, w tym urzędującego prokuratora generalnego. Kwestie te są ściśle związane z działaniami następczymi w związku z zaleceniami dotyczącymi założeń trzeciego i czwartego (zob. poniżej)[27].

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł w lutym 2019 r., że przepisy wprowadzone w 2017 r. do art. 230 ustawy o systemie sądownictwa, przewidujące automatyczne zawieszenie sędziów w przypadku wszczęcia przeciwko nim postępowania przygotowawczego, są niezgodne z bułgarską konstytucją[28]. W dniu 20 września 2019 r. rząd przedłożył projekt zmian w celu dostosowania ustawy do konstytucji poprzez uchylenie zakwestionowanych przepisy i zobowiązał się do jego szybkiego przyjęcia w Zgromadzeniu Narodowym[29].

Ponadto w sprawozdaniu z listopada 2018 r. wstępnie zamknięto również założenie szóste, dotyczące walki z przestępczością zorganizowaną, co odzwierciedlało pozytywne zmiany instytucjonalne i udokumentowane osiągnięcia w ostatnich latach, jakie miały miejsce pomimo trudnych warunków. Od listopada 2018 r. nie pojawiły się żadne nowe istotne kwestie.

*Analiza postępów w ciągu ostatniego roku potwierdziła wnioski z listopada 2018 r., które doprowadziły do tymczasowego zamknięcia wskazanych założeń. Nadal utrzymują się, co nieuniknione, pewne istotne problemy wymagające stałej uwagi władz bułgarskich, zastosowano się jednak w wystarczającym stopniu do zaleceń wydanych w styczniu 2017 r.*

### 3.2 Założenie trzecie: Kontynuacja reformy sądownictwa

***Zalecenie 5:*** *Należy opublikować sprawozdanie z konsultacji publicznych, zawierające szczegółowe informacje na temat postępów osiągniętych na drodze do realizacji krajowej strategii reformy sądownictwa i określające działania, jakie należy jeszcze podjąć. Należy ustanowić mechanizm stałego informowania opinii publicznej o postępach osiąganych podczas realizacji strategii.*

***Zalecenie 6:*** *Należy zająć się sytuacją sądów najbardziej obciążonych pracą na podstawie nowych standardów obciążenia pracą i ustalić plan działania dotyczący reformy struktury wymiaru sprawiedliwości równolegle do rozwoju e-sprawiedliwości.*

***Zalecenie 7:*** *Należy ustanowić plan działania dotyczący wdrożenia zaleceń Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w sprawie reformy prokuratury i jej interakcji z innymi instytucjami, w tym mechanizmu informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.*

---

[27] Sekcja 3.2 i 3.3.

[28] Pojawiły się obawy, że przepisy dotyczące automatycznego zawieszenia sędziów w związku z samym tylko wszczęciem wobec nich postępowania przygotowawczego mogą zagrozić ich niezawisłości. Trybunał orzekł, że Najwyższa Rada Sądownictwa musi mieć w każdym przypadku możliwość oceny, czy zawieszenie jest koniecznym i proporcjonalnym środkiem.

[29] Kolejna ważna zmiana w przepisach wprowadzona w 2017 r. nakładała na sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych wymóg informowania Najwyższej Rady Sądownictwa o członkostwie w stowarzyszeniach zawodowych, co wzbudziło obawy dotyczące wolności zrzeszania się sędziów w Bułgarii. Projekt zmian przedstawiony w dniu 20 września obejmuje uchylenie również tego wymogu.

***Zalecenie 8:*** *Należy ustanowić plan działania dotyczący wdrożenia zaleceń z badania dot. orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym mechanizmu informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.*

W sprawozdaniu z listopada 2018 r. odnotowano znaczne postępy w realizacji czterech zaleceń związanych z kontynuacją reformy sądownictwa. Zachodzące ważne zmiany nadal wymagały jednak dalszego monitorowania w celu potwierdzenia oceny postępów.

Od 2017 r. rząd wprowadził regularny cykl monitorowania i sprawozdawczości w zakresie postępów we wdrażaniu strategii reformy sądownictwa. Ważną rolę w tym kontekście odgrywa rada konsultacyjna ustanowiona pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. na potrzeby dalszej reformy sądownictwa. Procesy te zapewniają ramy współpracy z zainteresowanymi podmiotami w związku z bieżącymi pracami legislacyjnymi i mogą być wykorzystywane również na potrzeby przyszłych aktualizacji strategii reformy sądownictwa. Przyszła rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze również odgrywałaby kluczową rolę w monitorowaniu postępów po zakończeniu MWiW. [30]

Jednym z istotnych wyzwań, które trzeba będzie podjąć w najbliższych latach, jest poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości i dostępu do sądów poprzez wprowadzenie e-sprawiedliwości oraz wyrównanie obciążenia pracą w poszczególnych sądach. W ciągu ostatnich lat doszło wprawdzie do szeregu opóźnień w realizacji kompleksowej reformy, niemniej jednak od 2017 r. Najwyższa Rada Sądownictwa podejmuje istotne działania w celu sprostania tym wyzwaniom za pomocą szeregu środków, a dalsze wysiłki są w toku.

Kolejnym ważnym wyzwaniem wymagającym stałej uwagi jest funkcjonowanie ogólnego systemu ścigania korupcji na dużą skalę i prowadzenia dochodzeń w tym zakresie. Na przestrzeni lat poczyniono znaczne postępy. W najnowszych działaniach zmierzających do usprawnienia tego systemu uwzględniono ustalenia niezależnej analizy funkcjonowania prokuratury przeprowadzonej w 2016 r.[31], a także analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Skupiono się przy tym na kwestiach, które Trybunał w 2016 r. określił jako systemowy problem nieskuteczności dochodzeń w Bułgarii Doprowadziło to podjęcia szeregu ważnych kroków, które opisano w poprzednich sprawozdaniach na temat MWiW. Do ważnych kwestii, które są nadal przedmiotem analizy, należą: proces wszczynania postępowań przygotowawczych, w tym rola wstępnych postępowań wyjaśniających[32], oraz ewentualna potrzeba sądowej kontroli decyzji prokuratury o niewszczynaniu postępowań.

Szczególnie delikatną kwestią jest opracowanie procedur zapewniających niezależność na wszystkich etapach dochodzenia w przypadku zarzutów dotyczących przestępstw popełnionych przez osoby na stanowisku prokuratora generalnego w trakcie piastowania urzędu[33]. W czerwcu minister sprawiedliwości przedstawił projekt zmian w kodeksie

[30] Zob. sekcja 2 powyżej.

[31] W analizie tej pomogła Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych KE i brali w niej udział prokuratorzy wysokiego szczebla z Niemiec, Francji, Niderlandów i Hiszpanii. Zalecenia zawarte w ekspertyzie posłużyły jako podstawa dla planu opracowanego przez władze bułgarskie w 2017 r.

[32] Wstępne postępowanie wyjaśniające poprzedza formalny etap postępowania przygotowawczego i ma na celu ocenę, czy istnieją wystarczające dowody uzasadniające wszczęcie śledztwa.

[33] Rada Europy nadal monitoruje działania Bułgarii w tych kwestiach, z których wiele zostało również opisanych w przywołanej powyżej niezależnej analizie funkcjonowania prokuratury. W marcu 2019 r. Rada Europy wezwała władze Bułgarii do przedłożenia przed dniem 1 października 2019 r. informacji na temat

postępowania karnego i ustawie o systemie sądownictwa jako podstawę publicznej debaty z zainteresowanymi podmiotami na temat ewentualnego wniosku legislacyjnego ustanawiającego mechanizm wszczynania postępowań karnych przeciwko urzędującemu prokuratorowi generalnemu, a także przeciwko prezesom Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego[34].

Projekt ten spotkał się z dużym zainteresowaniem opinii publicznej, m.in. podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i wymiar sprawiedliwości, które to podmioty podniosły szereg zastrzeżeń, lecz również podkreśliły znaczenie otwartych i przejrzystych konsultacji w tak trudnych kwestiach. Podczas debaty pojawiły się wątpliwości, czy proponowane zmiany zapewniają wystarczającą jasność co do tego, w jaki sposób zapewnią niezależność śledztwa dotyczącego urzędującego prokuratora generalnego[35]. Ponadto planowane objęcie prezesów Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego zakresem proponowanego mechanizmu wzbudza nowe zastrzeżenia w związku z możliwym zagrożeniem dla niezależności wymiaru sprawiedliwości[36], w szczególności ze względu na fakt, że wymogi niezawisłości prokuratorów i sędziów są odmienne[37].

Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że władze bułgarskie rozpoczęły debatę publiczną w oparciu o konkretne propozycje dotyczące tej delikatnej kwestii. Zasadnicze znaczenie dla utrzymania zaufania publicznego będzie miało jednak to, czy zgłoszone zastrzeżenia zostaną odpowiednio uwzględnione. Komisja uważa, że w takiej sytuacji skorzystanie z wiedzy eksperckiej Rady Europy i innych niezależnych podmiotów może przynieść ogromne korzyści. W celu zagwarantowania, że ostatecznie przyjęte poprawki będą zawierać odpowiednie gwarancje niezależności sądów, władze Bułgarii zwróciły się z prośbą o opinię do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)[38]. W dniu 24

---

konkretnych propozycji środków w wyżej wymienionych trzech obszarach, z których wszystkie mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności, i zachęciła te władze do ścisłej współpracy w tym zakresie ze swoim Sekretariatem i do wykorzystania wiedzy fachowej dostępnej w ramach Rady Europy. Upoważniła ponadto swój Sekretariat do przygotowania wstępnego projektu rezolucji do rozpatrzenia w grudniu 2019 r., w przypadku gdyby nie osiągnięto wymiernych postępów. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

[34] Projekt zmian został przedstawiony na posiedzeniu grupy roboczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, które było transmitowane online w trybie nadzwyczajnym. Teksty uzgodnione w trakcie tego posiedzenia zostały następnie podane do wiadomości publicznej.

[35] Zgodnie z zaproponowaną procedurą, na wszczęcie dochodzenia przeciwko sędziom na najwyższych stanowiskach musiałaby zezwolić Najwyższa Rada Sądownictwa, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszczęcia dochodzenia przeciwko posłowi do parlamentu, gdzie wymagana jest zgoda ze strony Zgromadzenia Narodowego. Rada przyjmowałaby takie decyzje na posiedzeniu plenarnym na wniosek trzech członków odpowiedniej izby (w przypadku prokuratora generalnego byłaby to izba prokuratorska) lub ministra sprawiedliwości. Decyzja ta pociągałaby za sobą automatyczne zawieszenie w pełnieniu obowiązków, a dochodzenie byłoby prowadzone przez prokuratorów wyspecjalizowanej prokuratury ds. przestępczości zorganizowanej lub prokuratury w Sofii, w zależności od charakteru zarzucanych przestępstw.

[36] Zastrzeżenia dotyczące niezawisłości koncentrowały się w szczególności na proporcjonalności środka w postaci planowanego zawieszenia w pełnieniu obowiązków, które byłoby automatycznym następstwem decyzji o wszczęciu dochodzenia. Zakwestionowano ponadto potrzebę wprowadzenia szczególnej procedury w odniesieniu do prezesów sądów, argumentując, że prokuratura już teraz jest w stanie prowadzić niezależne dochodzenie w ramach obowiązujących ram prawnych.

[37] Ten aspekt przywołała również Komisja Wenecka w swojej opinii z października 2017 r. dotyczącej bułgarskiej ustawy o systemie sądownictwa (opinia nr 855/2016, s. 10).

[38] Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) jest organem doradczym Rady Europy, doradzającym jej państwom członkowskim w zakresie kwestii konstytucyjnych i europejskich standardów w dziedzinie demokracji, praw człowieka i praworządności.

września 2019 r. minister sprawiedliwości przesłał odpowiedni wniosek Komisji Weneckiej, a w kontaktach na szczeblu ministerialnym z Komisją Europejską Bułgaria zobowiązała się do wypełnienia zaleceń Komisji Weneckiej zgodnie z wymogami swojego porządku konstytucyjnego. Komisja z zadowoleniem przyjmuje gotowość bułgarskich władz do korzystania z zewnętrznej wiedzy fachowej w celu znalezienia wyważonego rozwiązania pozwalającego zagwarantować niezależność sądów w ramach przyszłej procedury.

Przedstawione dotychczas propozycje dotyczą w szczególności kwestii skutecznego prowadzenia dochodzeń w odniesieniu do najwyższych rangą sędziów, uważnego rozważenia przez władze bułgarskie wymaga jednak również szersze systemowe zagadnienie skuteczności dochodzeń, z należytym uwzględnieniem potrzeby szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami i ekspertami. Rząd Bułgarii zobowiązał się do dalszej współpracy z Radą Europy w celu znalezienia praktycznych rozwiązań tych kwestii, które to rozwiązania muszą być zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[39].

*Analiza założenia trzeciego wskazuje, że Bułgaria podjęła istotne kroki w celu wdrożenia zaleceń 5, 6, 7 i 8. Można zatem uznać, że zalecenia te zostały spełnione w zadowalającym stopniu. Rząd Bułgarii zaproponował również szereg środków następczych a Komisja z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez niego zobowiązania w tym zakresie. Takie działania następcze wymagają czasu niezbędnego do przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami i ekspertami, w tym z odpowiednimi organami Rady Europy. Byłyby one również przedmiotem oceny rady odpowiedzialnej za monitorowanie następcze oraz mogłyby zostać uwzględnione w przyszłym dialogu z Komisją w ramach kompleksowego mechanizmu praworządności.*

### 3.3 Założenie czwarte: Korupcja na dużą skalę

***Zalecenie 9:*** *Należy przyjąć nowe ramy prawne w sprawie walki z korupcją zgodnie z intencjami przedstawionymi w strategii antykorupcyjnej oraz zapewnić ich wdrożenie. Należy powołać skuteczny organ antykorupcyjny.*

***Zalecenie 10:*** *Należy przyjąć i wdrożyć reformę ustawy w sprawie administracji publicznej w celu wzmocnienia inspektoratów wewnętrznych w administracji publicznej.*

***Zalecenie 11:*** *W oparciu o analizy przypadków z przeszłości wszystkie właściwe instytucje powinny uzgodnić plan działania mający na celu rozwiązanie problemów w zakresie dochodzenia i ścigania przypadków korupcji na dużą skalę, obejmujący mechanizm informowania opinii publicznej o osiągniętych postępach.*

***Zalecenie 12:*** *Należy ustanowić mechanizm informowania obywateli o postępach w sprawach korupcji na wysokim szczeblu, które są przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Prokuratura Generalna, z poszanowaniem zasady domniemania niewinności, powinna składać sprawozdania na temat prowadzonych dochodzeń i przedstawionych aktów oskarżenia. Najwyższy Sąd Kasacyjny i Ministerstwo Sprawiedliwości powinny składać sprawozdania na temat wydanych wyroków oraz ich wykonania.*

W sprawozdaniu z listopada 2018 r. wskazano na znaczne postępy poczynione przez Bułgarię w realizacji czterech zaleceń związanych z walką z korupcją na dużą skalę. Jednocześnie

[39] W czerwcu 2019 r. odbyła się dyskusja przy okrągłym stole z udziałem przedstawicieli władz, instytucji sądowniczych oraz ekspertów z Rady Europy.

zauważono również, że nadal brakuje osiągnięć w postaci prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę oraz że konieczne jest ciągłe monitorowanie nowych antykorupcyjnych ram instytucjonalnych, aby utrwalić dotychczasowe postępy.

Widać już efekty kompleksowych reform ogólnych ram instytucjonalnych w zakresie walki z korupcją przeprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat. Odnosi się to w szczególności do ustawy o zwalczaniu korupcji ze stycznia 2018 r. ustanawiającej nową agencję odpowiedzialną za walkę z tym zjawiskiem, poprawek z 2017 r. do ustawy o administracji publicznej doprecyzowujących ramy prawne pracy inspektoratów wewnętrznych oraz poprawek z 2017 r. do kodeksu postępowania karnego, dzięki którym wyspecjalizowana prokuratura i sąd ds. przestępczości zorganizowanej zyskały dodatkowe uprawnienia w odniesieniu do korupcji na dużą skalę.

Władze bułgarskie twierdzą, że przeprowadzone reformy przyczyniły się do poprawy ogólnych warunków zapobiegania korupcji, jej wykrywania i ścigania oraz prowadzenia odnośnych dochodzeń. Na przykład nowa agencja antykorupcyjna analizuje tysiące deklaracji interesów składanych przez urzędników, żeby zidentyfikować ewentualne przypadki wymagające dalszych działań[40]. Oczywiście przeprowadzenie reform na poszczególnych etapach całego procesu (dochodzenia, ścigania i ewentualnych wyroków skazujących) wymaga czasu, w przyszłości trzeba będzie jednak w większym stopniu skupić się na osiąganiu konkretnych wyników[41]. Niedawne głośne przypadki zarzutów dotyczących wysokich rangą urzędników i polityków pokazały tym dobitniej trudności, z jakimi Bułgaria musi się zmierzyć w tym obszarze.

Szczególnym wyzwaniem, jakie stoi przed instytucjami zajmującymi się walką z korupcją w Bułgarii, takimi jak nowa agencja antykorupcyjna czy wyspecjalizowana prokuratura, jest potrzeba zdobycia zaufania opinii publicznej i ugruntowania z czasem swojej reputacji jako niezależnych i profesjonalnych organów. Przede wszystkim obywatele powinni mieć pewność, że instytucje te działają w sposób bezstronny, z pełnym poszanowaniem zasady sprawiedliwości proceduralnej i praw podstawowych, w tym domniemania niewinności[42]. Ważnym elementem budowania zaufania będzie proces wyboru kierownictwa takich instytucji.

Agencja antykorupcyjna obecnie kontynuuje swoją działalność, nie mając stałego kierownictwa. Jak podkreślono w sprawozdaniu z listopada 2018 r., procedura wyboru szefa tej agencji budzi kontrowersje, ponieważ opiera się ona na zwykłej większości w Zgromadzeniu Narodowym, co wywołuje obawy co do ewentualnego upolitycznienia kierownictwa agencji. Powołanie nowego szefa agencji antykorupcyjnej w nadchodzącym czasie będzie ważnym sprawdzianem, pozwalającym ocenić, czy Zgromadzenie Narodowe jest zdolne przeprowadzić ten proces w otwarty i merytoryczny sposób, tak aby rozwiać wspomniane obawy i pomóc przywrócić zaufanie do tej ważnej instytucji.

---

[40] W sprawozdaniu z 2018 r. stwierdzono, że zweryfikowano oświadczenia majątkowe i deklaracje interesów złożone przez ponad 9 tys. osób. Ponad 700 tych oświadczeń i deklaracji podlegało korekcie lub było przedmiotem specjalnych działań następczych.

[41] Korupcja pozostaje poważnym problemem w Bułgarii, na co wskazują różne sondaże i badania prowadzone przez niezależnych obserwatorów.

[42] Oznacza to, że nie wystarczy jedynie, by takie instytucje przestrzegały prawa. Muszą one również podejmować przemyślane działania komunikacyjne i wizerunkowe, by przekonać opinię publiczną o swojej neutralności i profesjonalizmie.

Dwa inne kluczowe sposoby budowania zaufania to wykorzystanie odpowiedniej zewnętrznej wiedzy fachowej w celu poprawy ram antykorupcyjnych oraz utrzymywanie kontaktów i dialogu z zainteresowanymi podmiotami w związku z wdrażaniem strategii antykorupcyjnej. Oba te elementy będą miały kluczowe znaczenie dla zachowania wiarygodności i utrzymania tempa prowadzonych działań. W kontaktach z Komisją rząd Bułgarii zobowiązał się do kontynuowania wysiłków w tym zakresie, m.in. w drodze współpracy z Grupą Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) przy Radzie Europy[43]. Nowa rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze pomoże w podtrzymaniu zainteresowania opinii publicznej tymi ważnymi kwestiami po zakończeniu MWiW[44].

*Analiza założenia czwartego wskazuje, że ramy prawne i instytucjonalne zaczęły funkcjonować zgodnie z zaleceniami 9, 10, 11 i 12, i można uznać, że zalecenia te zostały spełnione w zadowalającym stopniu. Bułgaria będzie potrzebowała czasu, by wykazać się rzetelnymi wynikami w tym zakresie, w szczególności pod nowym kierownictwem agencji antykorupcyjnej. Komisja z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie rządu Bułgarii do kontynuowania podjętych prac przy wykorzystaniu międzynarodowych doświadczeń oraz zapewnieniu przejrzystości i rozliczalności. Zobowiązanie to byłoby również przedmiotem oceny rady odpowiedzialnej za monitorowanie następcze, i zostanie uwzględnione w przyszłym dialogu z Komisją w ramach kompleksowego mechanizmu praworządności.*

### 3.4 Założenie piąte: Korupcja w ogólnym ujęciu, w tym na poziomie lokalnym i na granicach

***Zalecenie 13:*** *Należy przeprowadzić zewnętrzny przegląd kontroli ex ante procedur udzielania zamówień publicznych i działań podjętych w ich następstwie, w tym kontroli ex post, oraz działań podjętych w wykrytych przypadkach konfliktu interesów lub korupcji, oraz środków naprawczych podjętych w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć.*

***Zalecenie 14:*** *Należy wprowadzić środki oparte na analizie ryzyka w celu rozwiązania problemu drobnej korupcji w sektorach wysokiego ryzyka w ramach administracji publicznej, czerpiąc inspiracje z działań podjętych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Należy kontynuować wysiłki w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.*

***Zalecenie 15:*** *Należy ustanowić mechanizm informowania opinii publicznej o osiąganych postępach we wdrażaniu krajowej strategii antykorupcyjnej przez cały pozostały okres jej realizacji.*

W sprawozdaniu z listopada 2018 r. stwierdzono, że Bułgaria poczyniła znaczne postępy w odniesieniu do powyższych trzech zaleceń, objętych założeniem piątym. Wskazano jednak również na potrzebę dalszych działań ze strony władz bułgarskich w dłuższej perspektywie w celu osiągnięcia konkretnych wyników. W ciągu ostatniego roku Bułgaria umocniła wcześniejsze postępy i kontynuowała wysiłki w tych dziedzinach.

Udzielanie zamówień publicznych to obszar, gdzie ryzyko konfliktu interesów i korupcji jest wysokie. Aby dokonać kompleksowego przeglądu swojego systemu zamówień publicznych,

[43] Działająca w ramach Rady Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), organ doradczy monitorujący wdrażanie polityk antykorupcyjnych przez członków Rady Europy, analizuje obecnie pewne zagadnienia bułgarskich przepisów antykorupcyjnych w ramach czwartej rundy ocen. Oczekuje się, że wkrótce rozpocznie piątą rundę ocen. Bułgaria może ponadto korzystać ze wsparcia oferowanego przez Komisję w ramach programu wspierania reform strukturalnych.

[44] Więcej informacji na temat tej rady przedstawiono w sekcji 2 powyżej.

Bułgaria skorzystała z pomocy Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego). Projekt ten zakończył się wczesną wiosną 2019 r., co zaowocowało szeregiem zaleceń, m.in. dotyczących zapobiegania korupcji, konfliktom interesów i nadużyciom finansowym. Władze bułgarskie twierdzą, że podjęto już niektóre wstępne działania następcze w związku z tymi zaleceniami, a ustalenia całego przeglądu zostaną uwzględnione w pracach nad przyszłą kompleksową strategią w zakresie zamówień publicznych. Szeroko pojęte zamówienia publiczne to obszar regulowany prawem UE. Ważne zatem będzie, by Bułgaria z powodzeniem realizowała działania w tym obszarze i korzystała ewentualnie z dodatkowej wiedzy fachowej w odniesieniu do niektórych szczegółowych zagadnień[45].

Bułgaria kontynuowała również wdrażanie konkretnych sektorowych planów działania na rzecz zapobiegania korupcji w administracji państwowej. Na początku 2019 r. przyjęto kolejne plany sektorowe w ramach rocznego cyklu monitorowanego przez Krajową Radę ds. Polityki Antykorupcyjnej pod przewodnictwem krajowego koordynatora ds. polityki antykorupcyjnej, którą to funkcję pełni wysoki rangą członek rządu[46]. Prace w tym zakresie wymagają stałej uwagi wszystkich służb i agencji rządowych. Nowa rada, która rozpocznie prace po zakończeniu monitorowania w ramach MWiW, mogłaby odegrać ważną rolę w zapewnianiu widoczności tych wysiłków i ich wspieraniu. Wraz z Krajową Radą ds. Polityki Antykorupcyjnej nowa rada powinna pomóc w aktualizacji obecnej strategii antykorupcyjnej z 2015 r. w celu dostosowania jej do bieżącej sytuacji i nowych wyzwań. Ważne jest, aby w ocenę obecnej strategii oraz określenie nowych priorytetów na przyszłość zaangażowały się zainteresowane podmioty oraz społeczeństwo obywatelskie[47].

*Analiza założenia piątego potwierdza odnotowane w sprawozdaniu z listopada 2018 r. postępy w zakresie zaleceń 13, 14 i 15. Obecnie można uznać, że zalecenia te zostały spełnione w zadowalającym stopniu. Wiele z opisanych problemów wymaga stałej uwagi, a prace mające na celu ich analizę i ustanowienie spójnego procesu pozwalającego je na bieżąco rozwiązywać zapewniają dobrą podstawę przyszłych działań. Kwestie takie jak udzielanie zamówień publicznych są również przedmiotem działań w ramach normalnego procesu wdrażania prawa UE. Podobnie jak w przypadku pozostałych założeń wymienione kwestie będą przedmiotem oceny rady odpowiedzialnej za monitorowanie następcze oraz zostaną uwzględnione w przyszłym dialogu z Komisją w ramach kompleksowego mechanizmu praworządności.*

## 4. WNIOSEK

W decyzji ustanawiającej MWiW Komisja, uznając znaczne wysiłki podjęte przez Bułgarię służące zakończeniu przygotowań do członkostwa, wskazała utrzymujące się problemy i kwestie, w odniesieniu do których konieczne są dalsze postępy, aby zapewnić zdolność systemu sądowego i organów ścigania do wdrożenia i stosowania środków przyjętych na potrzeby ustanowienia rynku wewnętrznego i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa

[45] Mogłoby to również obejmować pomoc w prawidłowym wdrażaniu unijnego prawa zamówień publicznych.

[46] Obecnie funkcję tę sprawuje wicepremier ds. reformy sądownictwa i minister spraw zagranicznych.

[47] Funkcjonowanie zarówno Krajowej Rady ds. Polityki Antykorupcyjnej, jak i nowej rady, która rozpocznie prace po zakończeniu monitorowania w ramach MWiW, obejmuje element zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Obie te instytucje mogą zatem pełnić rolę pośredników w szerzej pojętych kontaktach z obywatelami.

i sprawiedliwości[48]. Wskazane kwestie obejmowały m.in. rozliczalność i skuteczność tych organów.

Uruchomienie procesu MWiW doprowadziło do przedstawienia przez Komisję siedemnastu kluczowych zaleceń w styczniu 2017 r. Bułgaria konsekwentnie wprowadzała w życie te zalecenia, co opisano w sprawozdaniach z listopada 2017 r. i z listopada 2018 r. Podjęte przez nią prace były kontynuowane w ciągu ostatniego roku. Bułgaria poczyniła dalsze postępy, m.in. w odniesieniu do zaleceń odnoszących się do założeń trzeciego, czwartego i piątego, które pozostały otwarte po ubiegłorocznej ocenie.

W ubiegłym roku skonsolidowano ramy prawne i instytucjonalne wdrożone w poprzednich latach. Przełożenie tego na konkretne długofalowe rezultaty będzie wymagało determinacji i działań następczych. Zasadnicze znaczenie mają w tym względzie kroki poczynione przez Bułgarię w celu wprowadzenia systemów monitorowania tego procesu.

Oprócz zobowiązania do kontynuowania reform w zakresie walki z korupcją Komisja pragnie odnotować w szczególności wyrażone przez rząd Bułgarii zobowiązanie do wprowadzenia procedur dotyczących odpowiedzialności prokuratora generalnego, w tym zabezpieczenia niezależności sądów zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej. Rząd Bułgarii zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię i zobowiązał się do wypełnienia jej zaleceń zgodnie z wymogami krajowego porządku konstytucyjnego.

Komisja odnotowuje również zobowiązanie władz bułgarskich do przyjęcia przepisów mających na celu uchylenie zapisów ustawy o systemie sądownictwa wprowadzających wymóg automatycznego zawieszania sędziów w przypadku wszczęcia przeciwko nim dochodzenia oraz wymóg zgłaszania członkostwa w stowarzyszeniach zawodowych. Bułgarski rząd przedłożył już Zgromadzeniu Narodowemu odpowiedni wniosek ustawodawczy.

Komisja odnotowuje również wyrażone przez rząd bułgarski zobowiązanie do zapewnienia stałej współpracy z organami Rady Europy w celu wyeliminowania wszelkich utrzymujących się niedociągnięć w zakresie bułgarskich ram antykorupcyjnych i skutecznych dochodzeń.

W związku z tym Komisja stwierdza, że postępy poczynione przez Bułgarię w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji są wystarczające do wypełnienia zobowiązań podjętych przez tej kraj w momencie przystąpienia do UE. Bułgaria będzie musiała konsekwentnie dokładać starań, aby przełożyć zobowiązania przedstawione w niniejszym sprawozdaniu na konkretne przepisy prawa oraz aby nieprzerwanie wprowadzać je w życie. Specjalna rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze będzie musiała zapewnić monitorowanie ciągłej realizacji reform wprowadzonych przez Bułgarię. Kwestia ta zostanie uwzględniona w przyszłym dialogu z Komisją w ramach kompleksowego mechanizmu praworządności. Przed podjęciem ostatecznej decyzji Komisja należycie uwzględni uwagi Rady, jak również Parlamentu Europejskiego[49].

---

[48] Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 6570).

[49] Zakończenie monitorowania reform w Bułgarii w ramach MWiW nastąpi w drodze decyzji Komisji uchylającej decyzję Komisji 2006/929/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (C(2006) 6570).