

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 703 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

STRESZCZENIE

Reformy w Bułgarii w obszarach obejmujących wymiar sprawiedliwości i korupcję były monitorowane przez Komisję początkowo za pośrednictwem mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW), a obecnie są monitorowane za pośrednictwem mechanizmu praworządności. W odpowiedzi na sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. władze bułgarskie przyjęły specjalny plan działania obejmujący zagadnienia ze wszystkich czterech filarów.

Reforma sądownictwa w Bułgarii jest procesem stopniowym, który ma istotne konsekwencje dla niezależności sądów i zaufania publicznego, jednak nadal istnieją pewne wyzwania. Weszła w życie nowa ustawa o Prokuratorze Generalnym i jego zastępcach. W międzyczasie ta sama ustawa została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał ją za niezgodną z konstytucją. W związku z tym nierozwiązany pozostaje problem rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego. Nadal istnieją również obawy związane ze składem i z funkcjonowaniem Najwyższej Rady Sądownictwa. Reformę w tym przedmiocie zaproponowano w projekcie nowej konstytucji, ale ostatecznie jej nie przyjęto. Główny Inspektor i inspektorzy Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa kontynuują swoją pracę, mimo że ich mandat wygasł w kwietniu 2020 r. Zastrzeżenia budzi system awansu w sądownictwie, ponieważ powoływanie sędziów na wyższe stanowiska nie odbywało się zgodnie ze zwykłą procedurą konkursu otwartego. Pomimo starań legislacyjnych cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości jest w praktyce nadal opóźniona. Odnotowuje się znaczne postępy, jeżeli chodzi o efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych.

Konsekwentnie wdrażano reformy instytucjonalne mające na celu walkę z korupcją. Zatwierdzono nową strategię antykorupcyjną na lata 2021–2027 obejmującą nowy zestaw priorytetów, tj. wzmocnienie zdolności do zwalczania korupcji, zwiększenie rozliczalności władz lokalnych oraz stworzenie środowiska antykorupcyjnego zdolnego do szybkiego reagowania. Nadal istnieją poważne wyzwania dotyczące skuteczności środków związanych z uczciwością zawodową w administracji publicznej, lobbieniem i ochroną sygnalistów, których to obszarów nie regulują specjalne przepisy. Pomimo wzmocnienia działalności dochodzeniowej i zwiększenia dostępnych zasobów liczba prawomocnych wyroków skazujących w głośnych sprawach o korupcję pozostaje niska i nie osiągnięto jeszcze w tym zakresie solidnych wyników w postaci prawomocnych wyroków skazujących.

Jeżeli chodzi o pluralizm mediów, bułgarskie ramy prawne oparte są na zbiorze gwarancji konstytucyjnych i środków legislacyjnych. Przyjęto nowe ustawodawstwo w celu transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, którego celem jest wzmocnienie niezależności organu regulacyjnego ds. mediów – Rady ds. Mediów Elektronicznych. Obawy nadal budzi brak przejrzystości własności mediów. Nie wydaje się, aby poprawiły się warunki pracy i bezpieczeństwo dziennikarzy. Pandemia COVID-19 wpłynęła na pluralizm mediów i ochronę dziennikarzy pod względem ekonomicznym, w szczególności jeżeli chodzi o dziennikarstwo regionalne, ale nie wprowadzono żadnych szczególnych środków wspierających.

Jeżeli chodzi o mechanizmy kontroli i równowagi, ograniczone wykorzystanie oceny skutków i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym pozostaje powodem do niepokoju, w szczególności w przypadku projektów ustaw proponowanych przez parlament.

Podobne obawy budzi również praktyka wprowadzania istotnych zmian w drodze zmian innych, niepowiązanych aktów prawnych, przez co obchodzi się wymogi w zakresie konsultacji publicznych i oceny skutków. Nadal obowiązuje stan wyjątkowy związany z pandemią COVID-19. Zwiększono zasoby krajowych instytucji praw człowieka. Zaniechano prac nad projektem ustawy o zagranicznym finansowaniu organizacji pozarządowych, ale przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego w państwie pozostaje ograniczona.

W 2007 r., wraz z przystąpieniem Bułgarii do Unii Europejskiej, wprowadzono mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) jako środek przejściowy mający ułatwić temu państwu dalsze działania na rzecz reformy sądownictwa i wzmocnienia walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną¹. Zgodnie z decyzją ustanawiającą mechanizm i jak to zostało podkreślone przez Radę, MWiW będzie stosowany do czasu, gdy w zadowalający sposób osiągnięte zostaną wszystkie cele referencyjne odnoszące się do Bułgarii². W ostatnim sprawozdaniu MWiW, przyjętym przez Komisję w październiku 2019 r., odnotowano, że Bułgaria podjęła szereg dalszych zobowiązań, oraz stwierdzono, że postępy poczynione w ramach MWiW są wystarczające do wypełnienia zobowiązań podjętych przez Bułgarię w chwili przystąpienia do UE. Jak również podkreśliła Komisja, Bułgaria będzie musiała konsekwentnie kontynuować prace nad tym, aby zobowiązania określone w sprawozdaniu znajdowały odzwierciedlenie w konkretnych przepisach i były w dalszym ciągu realizowane. Wszelkie decyzje dotyczące zakończenia MWiW będą należycie uwzględniały stanowisko wyrażone przez Radę i Parlament Europejski³.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

System sądowy Republiki Bułgarii⁴ obejmuje łącznie 182 sądy, wśród których wyróżnia się sądy powszechne i szczególne. Zasadniczo w sądach powszechnych rozpatruje się sprawy w trzech instancjach, a system takich sądów obejmuje 113 sądów rejonowych, 28 sądów okręgowych i 5 sądów apelacyjnych. Do sądów szczególnych należą sądy wojskowe, karne i administracyjne. W sprawach rozpoznawanych przez sądy powszechne, sądy wojskowe i szczególne sądy karne sądem najwyższej instancji jest Najwyższy Sąd Kasacyjny, a w sprawach administracyjnych sądem najwyższej instancji jest Najwyższy Sąd Administracyjny. W skład sądownictwa wchodzi również prokuratura, natomiast Trybunał Konstytucyjny Bułgarii nie stanowi jego części⁵. Prokuratura ma jednolitą strukturę i znajduje się pod zwierzchnictwem Prokuratora Generalnego⁶. Bułgaria uczestniczy w pracach Prokuratury Europejskiej. Najwyższym organem administracji w sądownictwie

¹ Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 17 października 2006 r. (13339/06) mechanizm został ustanowiony decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 58.

² Konkluzje Rady w sprawie mechanizmu współpracy i weryfikacji z dnia 12 grudnia.

³ Chociaż Parlament Europejski początkowo popierał zakończenie MWiW (zob. pismo przewodniczącego Davida Sassoliego z dnia 20 grudnia 2019 r. do przewodniczącej Ursuli von der Leyen), obecnie zajmuje odmienne stanowisko (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2020 r. w sprawie praworządności i praw podstawowych w Bułgarii (2020/2793(RSP))). W Radzie nie osiągnięto konsensusu co do konkluzji w tej sprawie. W sprawozdaniu prezydencji z dnia 13 grudnia 2019 r. prezydencja fińska poinformowała o podziale zdań w Radzie w kwestii stanowiska, jakie należy przyjąć w sprawie Bułgarii.

⁴ Opis struktury sądownictwa – zob. np. CEPEJ (2020), „Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States” [Badanie dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE].

⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 2.

⁶ Art. 126–128 konstytucji.

bułgarskim jest Najwyższa Rada Sądownictwa („NRS”). Odpowiada ona za administrację sądownictwa i za zapewnienie jego niezależności. Stosowna izba (sędziów lub prokuratorów)⁷ Najwyższej Rady Sądownictwa powołuje, awansuje, przenosi i odwołuje ze stanowiska sędziów, prokuratorów i śledczych⁸. Niezależnym i samorządnym organem ustanowionym przez prawo jest Naczelna Rada Adwokacka⁹.

Niezależność i niezawisłość

Poziom postrzeganej niezależności sądów w Bułgarii pozostaje niski wśród ogółu społeczeństwa i średni wśród przedsiębiorstw, przy czym nieznacznie spadł w porównaniu z 2020 r. Zaledwie 31 % ogółu społeczeństwa uznaje go za „dość dobry lub bardzo dobry”. Wśród przedsiębiorstw poziom postrzeganej niezależności pozostaje średni – 43 % uważa go za „dość dobry lub bardzo dobry”¹⁰. W ciągu ostatnich pięciu lat poziom postrzeganej niezależności sądów utrzymywał się na niskim poziomie wśród ogółu społeczeństwa. Wśród przedsiębiorstw poziom postrzeganej niezależności sądów był bardzo niski do 2019 r., a od tego czasu pozostaje średni, pomimo niewielkich wahań.

Nowa ustawa dotycząca rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego i jego zastępców została uznana za niezgodną z konstytucją i nadal istnieją w tym zakresie pewne wyzwania. Brak możliwości przeprowadzenia skutecznego śledztwa dotyczącego Prokuratora Generalnego i jego zastępców stanowi od dawna kwestię podnoszoną nie tylko przez Komisję Europejską¹¹, lecz także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka¹² i Radę Europy¹³. Połączenie uprawnień Prokuratora Generalnego¹⁴ z jego

⁷ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2019)031), pkt 13–14: Większość śledczych to funkcjonariusze policji, nadzorowani pod względem proceduralnym przez prokuratorów; mniejsza liczba śledczych ma status funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i pracuje w Krajowych Służbach Ścigania lub w wydziałach śledczych, które stanowią część prokuratur na szczeblu regionalnym. Pod względem proceduralnym wszystkie wymienione kategorie funkcjonariuszy znajdują się pod nadzorem prokuratorów. Nadzór proceduralny oznacza, że prokurator nadzorujący może uchylić każdą decyzję śledczego. Prokurator nadzorujący sprawuje natomiast urząd pod nadzorem prokuratora przełożonego, aż do szczebla Prokuratora Generalnego.

⁸ Zgromadzenie Plenarne Najwyższej Rady Sądownictwa liczy 25 członków. Najwyższa Rada Sądownictwa składa się z Izby Sędziów i z Izby Prokuratorów. Izba Sędziów składa się z sześciu sędziów wybieranych przez innych sędziów, sześciu członków wybieranych przez parlament oraz prezesów dwóch sądów najwyższej instancji, którzy są członkami z urzędu. Izba Prokuratorów składa się z czterech prokuratorów i jednego sędziego śledczego wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, pięciu członków wybieranych przez parlament oraz Prokuratora Generalnego, który jest członkiem z urzędu.

⁹ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 3.

¹⁰ Wykresy 48 i 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

¹¹ Sprawozdanie w sprawie postępów Bułgarii z 2019 r. [COM(2019) 498], s. 6.

¹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 lutego 2010 r., Kolevi/Bułgaria, pkt 121–127, 129, 135 i 136.

¹³ Rada Europy, Supervision of the execution of the European Court’s judgments [Nadzór nad wykonaniem wyroków sądów europejskich], decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dnia 11 marca 2021 r. oraz CM/Notes/1398/H46-6 z dni 9–11 marca; decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 z dni 1–3 września 2020 r. oraz CM/Notes/1377bis/H46-9 z dnia 3 września 2020 r. Zob. także Komitet Ministrów (rezolucja wstępna CM/ResDH(2019)367 z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz CM/Notes/1362/H46-6 z dni 3–5 grudnia 2019 r.); opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2019)031).

pozycją w Najwyższej Radzie Sądownictwa¹⁵ skutkuje znaczącym wpływem w prokuraturze, potencjalnie w Najwyższej Radzie Sądownictwa (zarówno w Izbie Prokuratorów, jak i na Zgromadzeniu Plenarnym) oraz w sądownictwie¹⁶. W dniu 29 stycznia 2021 r. parlament zatwierdził ustawę dotyczącą wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kolevi¹⁷, w której ustanawia się nowe ramy wszelkich śledztw przeciwko Prokuratorowi Generalnemu lub jego zastępcom¹⁸. W ramach nowego mechanizmu powierzono prokuratorowi specjalnemu prowadzenie wszelkich śledztw przeciwko Prokuratorowi Generalnemu lub jego zastępcom¹⁹. Każda decyzja o odmowie wszczęcia śledztwa przez prokuratora specjalnego podlegałaby kontroli sądowej²⁰ przed Szczególnym Sądem Karnym w pierwszej instancji²¹. Zgodnie z niektórymi sugestiami Rady Europy²² nowa ustawa przewidywała powoływanie prokuratora specjalnego przez Zgromadzenie Plenarne Najwyższej Rady Sądownictwa, a nie przez jej Izbę Prokuratorów. Dnia 10 lutego 2021 r. Prezydent Republiki zakwestionował konstytucyjność nowej ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym²³. W związku z tym Zgromadzenie Plenarne NRS podjęło decyzję o zawieszeniu procedury wyboru prokuratora specjalnego w oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego²⁴. W dniu 11 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, w którym uznał za niezgodne z konstytucją przepisy zakwestionowane

¹⁴ Prokurator Generalny może unieważnić lub zmienić każdą decyzję podjętą przez dowolnego prokuratora, której nie poddano kontroli sądowej. Co więcej, może on delegować prokuratorów bez ich zgody na okres trzech miesięcy w ciągu roku kalendarzowego i wydawać prokuratorom polecenia na piśmie dotyczące wyłącznie stosowania prawa, również w poszczególnych sprawach. Prokurator Generalny ma również znaczne uprawnienia wobec prokuratorów, którzy są szefami prokuratur rejonowych i okręgowych.

¹⁵ W Izbie Prokuratorów (składającej się z czterech prokuratorów i jednego sędziego śledczego wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, pięciu członków wybieranych przez parlament – przy czym w obecnym składzie wszyscy oni są również prokuratorami lub sędziami śledczymi – oraz Prokuratora Generalnego) Prokurator Generalny jako członek z urzędu i przewodniczący odgrywa decydującą rolę w odniesieniu do kariery zawodowej prokuratorów i postępowań dyscyplinarnych wobec nich. Na Zgromadzeniu Plenarnym członkowie z ramienia prokuratury zazwyczaj głosują jako grupa popierająca Prokuratora Generalnego.

¹⁶ Rada Europy, Supervision of the execution of the European Court's judgments [Nadzór nad wykonaniem wyroków sądów europejskich], CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dni 9–11 marca 2021 r. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 3.

¹⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 lutego 2010 r., Kolevi/Bułgaria.

¹⁸ Ustawa uzupełniająca kodeks postępowania karnego, ogłoszona w dzienniku urzędowym pod nr 16 z dnia 23 lutego 2021 r.

¹⁹ Prokurator specjalny miał być powoływany na wniosek sześciu członków Zgromadzenia Plenarnego Najwyższej Rady Sądownictwa lub w drodze samonominacji na okres pięciu lat większością piętnastu głosów (z dwudziestu pięciu) Zgromadzenia Plenarnego Najwyższej Rady Sądownictwa. Podczas prowadzenia śledztwa prokurator specjalny mógłby korzystać z pomocy sędziego śledczego z Prokuratury Specjalnej. Po zakończeniu mandatu prokurator specjalny mógłby zostać sędzią lub sędzią śledczym bądź pozostać prokuratorem – na tym samym szczeblu co przed objęciem mandatu lub na wyższym szczeblu. Prokurator specjalny dysponowałby niezależnością hierarchiczną i decyzyjną.

²⁰ Odmowa wszczęcia śledztwa przez zwykłego prokuratora nie podlega kontroli sądowej; może zostać uchylona jedynie przez prokuratora wyższego szczebla.

²¹ Sprawy badane przez prokuratora specjalnego miały być rozpatrywane przez Szczególny Sąd Karny w pierwszej instancji, Szczególny Apelacyjny Sąd Karny w drugiej instancji i Najwyższy Sąd Kasacyjny w ostatniej instancji.

²² Rada Europy, Supervision of the execution of the European Court's judgments [Nadzór nad wykonaniem wyroków sądów europejskich], decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dnia 11 marca 2021 r. oraz CM/Notes/1398/H46-6 z dni 9–11 marca. W projekcie ustawy uwzględniono niektóre wstępne uwagi Dyrekcji Praw Człowieka Rady Europy przesłane władzom bułgarskim w dniach 15 grudnia 2020 r. oraz 18 i 19 stycznia 2021 r.

²³ Sprawa konstytucyjna nr 4 z 2021 r.

²⁴ Uchwała Zgromadzenia Plenarnego NRS, protokół nr 6 z dnia 8 kwietnia 2021 r.

przez Prezydenta Republiki, a tym samym orzekł o niezgodności z konstytucją całego mechanizmu²⁵. Ponadto, zgodnie z zaleceniem Komisji, w dniu 23 lutego 2021 r. władze bułgarskie zwróciły się do Komisji Weneckiej²⁶ o wydanie nowej opinii na temat tej ustawy. Ze względu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oczekiwana opinia nie zostanie jednak wydana. Rada Europy wskazała szereg innych problemów dotyczących tej ustawy²⁷. Wynikają one z wyżej wspomnianego znacznego wpływu Prokuratora Generalnego²⁸, który to wpływ może prowadzić do kontroli nad kandydaturami na prokuratora specjalnego²⁹ i nad jego powołaniem³⁰. W dniu 11 marca 2021 r. Komitet Ministrów Rady Europy³¹ podkreślił znaczenie ograniczenia wpływu Prokuratora Generalnego w prokuraturze, wszelkich potencjalnych wpływów w NRS³² oraz w sądownictwie, tak aby umożliwić wdrożenie skutecznego mechanizmu śledczego, w tym przez rozszerzenie kontroli sądowej na wszelkie decyzje prokuratorskie o odmowie wszczęcia śledztwa³³.

Brak możliwości kontroli sądowej decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia śledztwa budzi obawy. W dniu 11 marca 2021 r. Komitet Ministrów Rady Europy ponowił swoje zalecenie dotyczące wprowadzenia kontroli sądowej w przypadku odmowy wszczęcia śledztwa przez prokuratora, wraz z rozwiązaniami pozwalającymi uniknąć nadmiernego dodatkowego obciążenia pracą sądów i prokuratorów³⁴. Zalecenie to sformułowano w kontekście mechanizmu wzmocnionego nadzoru Rady Europy uruchomionego

²⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 7 z 2021 r.

²⁶ Wobec braku usprawnień mających na celu rozwianie istniejących obaw Departament Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdził, że nowy mechanizm należy uznać za rozwiązanie tymczasowe.

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dni 9–11 marca 2021 r.

²⁸ Rada Europy, Supervision of the execution of the European Court's judgments [Nadzór nad wykonaniem wyroków sądów europejskich], CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dni 9–11 marca 2021 r. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 3.

²⁹ Potencjalni kandydaci na prokuratorów mogą się obawiać, że w przypadku gdy ich kandydatura zostanie odrzucona przez Prokuratora Generalnego, zaszkodzi to ich karierze, ponieważ wszyscy członkowie Izby Prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa podlegają również Prokuratorowi Generalnemu (H/Exec(2021)9 z dnia 11 marca 2021 r., memorandum sporządzone przez Departament Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

³⁰ Ze względu na połączenie uprawnień Prokuratora Generalnego i jego pozycji w Najwyższej Radzie Sądownictwa głosowanie większością 15 z 25 głosów na Zgromadzeniu Plenarnym „nie uniemożliwia Prokuratorowi Generalnemu wywierania wpływu na mianowanie lub karierę zawodową osób odpowiedzialnych za prowadzenie śledztwa w jego sprawie”, co jest niezgodne z rezolucją wstępną Komitetu CM/ResDH(2019)367. 11 członków (spośród 25) Izby Prokuratorów może bowiem głosować jako grupa w obronie interesów Prokuratora Generalnego. W ten sposób mogą oni zawetować uchwały Zgromadzenia Plenarnego lub zobowiązać Zgromadzenie Plenarne do rozpatrywania jedynie kandydatów zaakceptowanych przez Prokuratora Generalnego. Ponadto, przy wsparciu kilku innych członków pozostających „pod faktycznym wpływem” Prokuratora Generalnego (CM/Notes/1398/H46-6), mogą oni stanowić główny składnik większości.

³¹ Decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

³² Biorąc również pod uwagę fakt, że wybór nowej NRS odbędzie się w 2022 r. W tym kontekście, zaznaczając, że proponowany mechanizm można uznać jedynie za rozwiązanie tymczasowe przed przeprowadzeniem szerzej zakrojonej reformy, Rada Europy zasugerowała wprowadzenie podwójnej większości przy powoływaniu prokuratora specjalnego na Zgromadzeniu Plenarnym NRS.

³³ Należy przypomnieć, że w przeszłości wyrażano obawy co do możliwości wprowadzenia kontroli sądowej, ponieważ taka zmiana ingerowałaby w konstytucyjne kompetencje prokuratury. W związku z tym, że w nowej ustawie wprowadzono kontrolę sądową każdej decyzji o odmowie wszczęcia śledztwa przeciwko Prokuratorowi Generalnemu i jego zastępcom, wszelkie wątpliwości w tym zakresie zniknęły.

³⁴ Zob. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, pkt 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, pkt 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

w następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym uznano nieskuteczność postępowań przygotowawczych za problem systemowy³⁵.

Istnieją również obawy związane ze składem i z funkcjonowaniem Najwyższej Rady Sądownictwa. Sytuacja, w której całkowita liczba sędziów wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach nadal nie stanowi większości, pozostaje niezmienną³⁶. Ponadto, jak wyjaśniono w poprzednim akapicie, Prokurator Generalny nadal odgrywa decydującą rolę³⁷ w Izbie Prokuratorów³⁸ oraz ma duży wpływ na Zgromadzenie Plenarne³⁹ i potencjalnie również na Izbę Sędziów⁴⁰, ponieważ niebędący sędziami członkowie⁴¹ Izby Sędziów wybierani przez parlament mogą także pochodzić z korpusu prokuratorów⁴². Praktyka głosowania⁴³ pokazuje ograniczony wpływ na podejmowanie decyzji ze strony

³⁵ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 czerwca 2015 r., S.Z./Bułgaria, 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, pkt 27; opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2020)035), pkt 44; ustawa o systemie sądownictwa, art. 16 ust. 3 i 4 – Izbie Sędziów NRS (14 członków) przewodniczy jeden z członków z urzędu, Przewodniczący Najwyższego Sądu Kasacyjnego lub Przewodniczący Najwyższego Sądu Administracyjnego. Sędziowie wybierają bezpośrednio sześciu członków, a kolejnych sześciu wybiera parlament. Zarówno w Zgromadzeniu Plenarnym NRS, jak i w Izbie Sędziów można uzyskać większość głosów bez głosów sędziów wybranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach.

³⁷ Ze względu na stanowisko Prokuratora Generalnego w prokuraturze i jego rolę jako przewodniczącego Izby Prokuratorów ma on decydującą rolę w Izbie Prokuratorów, a co za tym idzie – istotny wpływ w Zgromadzeniu Plenarnym Najwyższej Rady Sądownictwa.

³⁸ Ustawa o systemie sądownictwa, art. 16 ust. 3 i 4 – Izbie Prokuratorów (11 członków) przewodniczy z urzędu Prokurator Generalny i składa się ona z pięciu członków wybranych przez parlament, czterech członków wybranych przez prokuratorów oraz jednego wybranego przez śledczych, którzy zostali wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach.

³⁹ Ustawa o systemie sądownictwa, art. 30 ust. 1 i art. 32 – Zgromadzenie Plenarne NRS (25 członków) składa się z członków obu wyżej wspomnianych izb i przewodniczy mu Minister Sprawiedliwości, który nie posiada prawa głosu. Zgromadzenie Plenarne NRS podejmuje decyzje w sprawie projektu budżetu, dyscyplinarnego usunięcia ze stanowiska oraz wniosków dotyczących mianowania przewodniczących Naczelnego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz Prokuratora Generalnego (ustawa o systemie sądownictwa, art. 30 ust. 2). Obie izby podejmują decyzje w sprawie mianowania, awansowania, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska, przyznania i przywrócenia stanowiska oraz w sprawie sankcji dyscyplinarnych (ustawa o systemie sądownictwa, art. 30 ust. 5); większość głosów wymaganą do przyjęcia uchwały przez Izbę Sędziów określono w art. 33 ust. 4 ustawy o systemie sądownictwa.

⁴⁰ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 19.

⁴¹ Wszyscy niebędący sędziami członkowie są członkami pochodzącymi z wyboru w rozumieniu ustawy o systemie sądownictwa.

⁴² Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 16 ust. 3 ustawy o systemie sądownictwa wybór do izby odbywa się spośród sędziów, prokuratorów, sędziów śledczych, naukowców posiadających stopień akademicki z dziedzin nauk prawnych, adwokatów i innych prawników o wysokiej pozycji zawodowej i integralności, z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych i specjalizacji. Obecnie w Izbie Sędziów nie zasiadają żadni prokuratorzy, wydaje się jednak, że w poprzednim składzie tej izby niektórzy członkowie byli byłymi prokuratorami.

⁴³ W przypadku istotnych uchwał członkowie Izby Prokuratorów wydają się głosować jako grupa, razem z wybranymi przez parlament członkami Izby Sędziów. Zob. Komitet Ministrów Rady Europy (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); zob. również uchwały Zgromadzenia Plenarnego NRS – protokół nr 24 z 2019 r., głosowanie w sprawie wyboru Prokuratora Generalnego; protokół nr 27 z 2019 r., ponowne głosowanie nad wyborem Prokuratora Generalnego; protokół nr 26 z 2020 r., głosowanie nad przerwaniem debaty, czy wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec Prokuratora Generalnego na podstawie doniesienia organizacji zawodowej; protokół nr 2 z 2021 r., głosowanie w sprawie sporządzenia analizy wniosku o przekazanie Najwyższej Radzie Sądownictwa uprawnień do zarządzania nieruchomością (ośrodkiem letniskowym) na potrzeby prokuratury Republiki Bułgarii; protokół nr 2 z 2021 r., głosowanie w sprawie przekazania Najwyższej Radzie Sądownictwa uprawnień do zarządzania nieruchomością (ośrodkiem letniskowym) na potrzeby prokuratury Republiki Bułgarii; protokół nr 3 z 2021 r., debata nad głosowaniem i przyjęcie modelu reorganizacji struktur sądownictwa na szczeblu regionalnym oraz harmonogram wraz

sędziów w NRS wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach oraz potencjalny wpływ Prokuratora Generalnego na NRS. Pomimo postępów poczynionych dzięki wcześniejszym reformom⁴⁴ sytuacja NRS nadal budzi niepokój Rady Europy⁴⁵ i różnych zainteresowanych stron⁴⁶. Choć w wyniku reform skład NRS stał się bardziej zrównoważony⁴⁷, zaangażowanie prokuratorów, a w szczególności Prokuratora Generalnego, w zarządzanie sędziami nadal budzi obawy⁴⁸. Próba wprowadzenia do konstytucji poprawek zmieniających skład NRS⁴⁹, które przedstawiono we wrześniu 2020 r., miała na celu częściowe rozwianie tych obaw⁵⁰. Zajęcie się kwestią składu NRS stało się pilniejszym problemem, ponieważ obowiązujący system miałby wpływ na przyszłe wybory członków NRS ze względu na zbliżające się wygaśnięcie ich obecnych mandatów, a także na inne ważne stanowiska w sądownictwie⁵¹. Jeżeli chodzi o funkcjonowanie NRS, pozytywną zmianą było wprowadzenie internetowego rejestru stanowisk zajętych przez NRS, w tym jej Zgromadzenie Plenarne i obie izby, wobec zagrożeń dla niezależności sądów⁵². Rejestr obejmuje jednak wyłącznie te przypadki, w których NRS lub inne organy władzy sądowniczej zajęły stanowisko, a nie wszystkie przypadki ataków na niezależność sądów, co niektóre zainteresowane strony uważają za niewystarczające⁵³. Ponadto zainteresowane

z planem działania w zakresie reorganizacji struktur sądownictwa na szczeblu rejonowym i apelacyjnym; zob. również potencjalny schemat głosowania w Izbie Sędziów NRS – protokół nr 1 z 2021 r., głosowania w sprawie nowej mapy sądownictwa; protokół nr 2 z 2021 r., głosowania w sprawie dodatkowych stanowisk w sądach niższej instancji; protokół nr 3 z 2021 r., głosowania w sprawie zmian granic okręgów sądowych.

⁴⁴ Zmiany w konstytucji Bułgarii (2015 r.) – art. 130a; zmiany w ustawie o systemie sądownictwa (2016 r.) – art. 30 ust. 1.

⁴⁵ Decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Zob. również opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2020)035), pkt 40.

⁴⁶ Uwagi przekazane przez Biuro Regionalne dla Europy OHCHR ONZ, Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés oraz Fundację Bułgarskiego Instytutu Inicjatyw Prawnych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁴⁷ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 9.

⁴⁸ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2020)035), pkt 42, opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 16, 17 i 19.

⁴⁹ Należy zauważyć, że zmiana składu NRS wymaga zmiany konstytucji, która to zmiana może zostać uchwalona albo w ramach procedury Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, do czego władze Bułgarii dążyły pod koniec 2020 r., albo w ramach uproszczonej procedury zwykłego Zgromadzenia Narodowego, podobnie jak w przypadku reformy przeprowadzonej w 2015 r. Zob. również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 3 z 2003 r., orzeczenie nr 8 z 2005 r. oraz odmowa wydania orzeczenia w sprawie nr 7 z 2015 r.

⁵⁰ W dniu 17 sierpnia 2020 r. premier ogłosił w wiadomości wideo, że jego partia przedstawi projekt konstytucji. W dniu 2 września 2020 r. projekt nowej konstytucji został złożony w parlamencie. W dniu 18 września 2020 r. przewodniczący parlamentu zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii w sprawie projektu. W dniu 25 listopada 2020 r. parlament zagłosował przeciwko projektowi nowej konstytucji, a w grudniu 2020 r. Komisja Wenecka wydała opinię w sprawie tego projektu.

⁵¹ Kadencja obecnej NRS trwa do października 2022 r., a nowi członkowie zostaną powołani zgodnie z wcześniej wspomnianą procedurą. Kadencja obecnego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego trwa do dnia 10 lutego 2022 r., a nowy prezes jest wybierany przez Zgromadzenie Plenarne NRS.

⁵² Rejestr jest dostępny na stronie: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Rejestr obejmuje również stanowiska innych organów władzy sądowniczej, w tym dyrektorów administracyjnych i sędziów.

⁵³ W dniu 24 października 2020 r. podczas wywiadu ówczesny wiceprzewodniczący Zgromadzenia Narodowego oskarżył o stronniczość sędziów Najwyższego Sądu Kasacyjnego, którzy orzekali w sprawie dotyczącej jego osoby. W dniu 3 listopada 2020 r. NRS zajęła stanowisko w obronie sędziów, po tym jak została o to poproszona przez organizację zawodową. W październiku 2020 r. jedna ze stron internetowych specjalizujących się w wiadomościach prawniczych opublikowała orzeczenie Szczełnego Apelacyjnego Sądu Karnego, w którym sędzia apelacyjny (jednocześnie dyrektor administracyjny sądu) dokonuje osobistej oceny kwalifikacji zawodowych sędziego pierwszej instancji. Jedna z organizacji zawodowych zwróciła się do NRS o zajęcie stanowiska i opracowanie kryteriów dopuszczalnego języka, jakim powinien posługiwać

strony zwróciły również uwagę na przypadki, w których niektóre ze stanowisk zajętych przez NRS są określane jako sprzeczne z poglądami samych pracowników wymiaru sprawiedliwości⁵⁴.

Plan działania przyjęty w celu sprostania niektórym wyzwaniom wskazanym w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. obejmuje między innymi reformę sądownictwa. W dniu 6 listopada 2020 r. rząd wydał plan działania⁵⁵ w celu zakończenia reformy dotyczącej rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego, poprawy funkcjonowania i składu Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa⁵⁶, zmiany kryteriów umożliwiających przyznawanie dodatkowego wynagrodzenia funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości oraz sprostania wyzwaniom związanym z niezależnością sądów.

Powołano grupę roboczą ds. ewentualnej reformy składu i funkcjonowania Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa. W ramach wspomnianego wcześniej rządowego planu działania w grudniu 2020 r. Minister Sprawiedliwości powołał grupę roboczą⁵⁷, której zadaniem jest opracowanie projektu zmian legislacyjnych w celu rozwiązania kwestii dotyczących Inspektoratu, które zostały uznane za problem w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁵⁸ oraz przez Komisję Wenecką⁵⁹. Obecnie Inspektorat nadzoruje działalność organów władzy sądowniczej, przeprowadza kontrole uczciwości zawodowej i potencjalnych konfliktów interesów sędziów oraz wnioskuje do NRS o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Inspektorat składa się z Głównego Inspektora i dziesięciu inspektorów, którzy są niezależni i wybierani przez Zgromadzenie Narodowe⁶⁰. Mandat grupy roboczej obejmuje przegląd kontroli uczciwości zawodowej, odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, utworzenie systemu prewencji deontologicznej, oświadczenia majątkowe i oświadczenia o braku konfliktu interesów⁶¹, a także sformalizowanie obecnej praktyki, która pozwala parlamentowi mianować Głównego Inspektora i inspektorów spośród osób nominowanych przez zgromadzenia plenarne sądów najwyższych i organizacje zawodowe⁶². Nie określono jednak konkretnego terminu sfinalizowania zmian, a obawy związane z niezależnością sądów i wywieraniem presji na sędziów zgłoszone w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁶³ oraz przez Komisję Wenecką⁶⁴ pozostają aktualne. Główny Inspektor oraz inspektorzy wciąż działają na

się sąd wyższej instancji, aby nie zagrażać obiektywnej i subiektywnej niezależności sądu. Nie zajęto jednak żadnego stanowiska i nie opracowano żadnych kryteriów.

⁵⁴ Wystąpienie Prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego skierowane przeciwko Prezesowi Najwyższego Sądu Kasacyjnego, stanowisko z dnia 8 maja 2020 r. Wystąpienie Izby Prokuratorów skierowane przeciwko Prezesowi Najwyższego Sądu Kasacyjnego, protokół nr 16 z dnia 13 maja 2020 r. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, przypis 37, s. 6.

⁵⁵ „Plan wdrożenia środków w odpowiedzi na zalecenia i wyzwania wskazane w sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności” (plan działania).

⁵⁶ Zob. akapit poniżej na temat ewentualnej reformy Inspektoratu NRS.

⁵⁷ Zob. plan działania przyjęty przez Radę Ministrów; zob. także zarządzenie nr LS-13-88/21.12.2020.

⁵⁸ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3.

⁵⁹ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 58.

⁶⁰ Art. 132a konstytucji.

⁶¹ Zgodnie z art. 1a ustawy o systemie sądownictwa.

⁶² Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3.

⁶³ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 7–8.

⁶⁴ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 58.

podstawie wygasłego mandatu⁶⁵ w oparciu o zasadę ciągłości działania⁶⁶. Należy zauważyć, że inne instytucje również znajdują się w takiej sytuacji: pięć innych niezależnych i nadzorczych organów działa na podstawie wygasłego mandatu⁶⁷. W innych przypadkach zmiany zasad dotyczących wyboru i mandatu pozwoliły na automatyczny ponowny wybór ich obecnych dyrektorów⁶⁸.

System awansu funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości nadal budzi zastrzeżenia. Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości awansują zazwyczaj po pomyślnym przejściu przez konkurs na dane stanowisko⁶⁹. W praktyce jednak od ponad trzech lat żadna procedura konkursowa umożliwiająca awans sędziów nie została zakończona⁷⁰. Oprócz normalnego procesu awansu w drodze konkursu istnieje możliwość awansu niebędących sędziami członków NRS po zakończeniu ich mandatu. Zgromadzenie Plenarne Najwyższego Sądu Kasacyjnego zakwestionowało konstytucyjność nowej ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷¹, stwierdzając, że jest to przypadek automatycznego awansu. W dniu 11 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa przewidująca awans niebędących sędziami członków NRS po wygaśnięciu ich mandatu jest zgodna z konstytucją, ponieważ NRS nadal uczestniczy w podejmowaniu decyzji⁷². Zainteresowane strony skrytykowały brak regularnych konkursów umożliwiających awans i mechanizm awansu członków NRS⁷³. Brak regularnych konkursów spowodował wzrost liczby oddelegowań. W szczególności zainteresowane strony poinformowały, że od 2017 r. wzrasta liczba sędziów delegowanych⁷⁴, jak również liczba długoterminowych oddelegowań (za zgodą)⁷⁵, niekiedy na okres 90–100

⁶⁵ Procedura wyboru nowych inspektorów i Głównego Inspektora powinna była rozpocząć się nie później niż w dniu 9 lutego 2020 r. w przypadku Głównego Inspektora i nie później niż w dniu 14 stycznia 2020 r. w przypadku inspektorów (ustawa o systemie sądownictwa, art. 44 ust. 1). Procedury tej nie rozpoczęto do tej pory. Podobna sytuacja miała miejsce również w trakcie kadencji poprzedniego Głównego Inspektora, który sprawował urząd *de facto* w ramach dwuletniego przedłużenia kadencji.

⁶⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 13 z 2010 r. w sprawie nr 12 z 2010 r., w którym Trybunał orzekł, że zasada ciągłości działania ma zastosowanie do organów zarządzanych kolegialnie.

⁶⁷ Komisja ds. Ochrona Danych Osobowych – mandat wygasły z dniem 16 kwietnia 2019 r.; Komisja ds. Ochrony Konsumentów, mandat wygasły z dniem 27 marca 2020 r.; Komisja ds. Regulacji Energetyki i Gospodarki Wodnej – mandat wygasły z dniem 20 kwietnia 2020 r.

⁶⁸ W dniu 11 lutego 2021 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło zmiany ustawy o ochronie konkurencji, które umożliwiły przedłużenie mandatu obecnego dyrektora organu nadzorczego o kolejne 2 lata. Jego obecny mandat miał wygasnąć w czerwcu 2021 r. Zob. również ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; Zarząd Krajowego Instytutu Zarządzania Wymiarem Sprawiedliwości (w skład którego wchodzi pięciu członków NRS, Minister Sprawiedliwości i jeden członek Ministerstwa Sprawiedliwości) zmienił zasady powoływania dyrektora Instytutu, umożliwiając niemal automatyczne ponowne powołanie obecnego dyrektora.

⁶⁹ Wszystkie procedury konkursowe przeprowadzane są zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o systemie sądownictwa.

⁷⁰ W latach 2018, 2019 i 2020 ogłoszono zwykłe procedury konkursowe umożliwiające awans, ale żadna z nich nie została zakończona (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Wniosek z dnia 20 grudnia 2020 r. wystosowany przez Zgromadzenie Plenarne Najwyższego Sądu Kasacyjnego do Trybunału Konstytucyjnego – sprawa nr 15 z 2020 r.

⁷² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 6 z 2021 r. w sprawie nr 15 z 2020 r.

⁷³ Uwagi przekazane przez Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 15.

⁷⁴ W 2017 r. było 83 sędziów delegowanych; w 2018 r. było 104 sędziów delegowanych; w 2019 r. było 144 sędziów delegowanych; w 2020 r. było 202 sędziów delegowanych. Więcej informacji można znaleźć w badaniu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IME).

⁷⁵ W 2020 r. było 59 sędziów delegowanych na okres ponad 24 miesięcy. Więcej informacji można znaleźć w badaniu nad oddelegowaniem funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości sporządzonym przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IME).

miesiący lub dłuższy⁷⁶, w celu obsadzenia wyższych stanowisk⁷⁷. W normach europejskich zwraca się uwagę, że awans powinien być oparty na kryteriach merytorycznych⁷⁸, a oddelegowanie powinno odbywać się za zgodą i na czas określony oraz powinno być stosowane jedynie w wyjątkowych okolicznościach⁷⁹. Sytuacja, w której nie ma regularnych awansów opartych na kryteriach merytorycznych, może mieć negatywny wpływ na niezależność sądów. Obawy wyrażono również⁸⁰ w kontekście planowanej reformy mapy sądownictwa, w ramach której sędziowie z sądów rejonowych, które stałyby się częścią sądów okręgowych, zostaliby automatycznie awansowani na wyższe stanowiska⁸¹. Ponieważ dyskusje są na wczesnym etapie, istnieje możliwość przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji na temat reformy mapy sądownictwa⁸². Ponadto istotne jest, aby każda reforma mapy sądownictwa opierała się na dokładnej ocenie jej prawdopodobnych skutków oraz aby zachowane zostały niezależność sądów i dostęp do wymiaru sprawiedliwości⁸³.

NRS modyfikuje kryteria podejmowania decyzji o dodatkowym wynagrodzeniu. Aby rozwiać obawy Rady Europy dotyczące szerokich uprawnień dyskrecjonalnych prezesów sądów w zakresie przyznawania dodatkowego wynagrodzenia funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości, powołano dwie grupy robocze⁸⁴. Projekt przepisów sporządzono w marcu

⁷⁶ Zob. rejestr funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oddelegowanych przez sądy z dnia 10.12.2020 r., opracowany przez NRS. Zob. również uwagi przekazane przez Najwyższy Sąd Kasacyjny na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁷⁷ Według doniesień taka wypaczona praktyka oddelegowania jest stosowana do oddelegowywania bez zgody w prokuraturze jako domniemana kara. Uwagi przekazane przez Bułgarski Instytut Inicjatyw Prawnych oraz Prezesa Sądu Kasacyjnego na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oraz informacje otrzymane w kontekście wizyty w państwie.

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, pkt 44.

⁷⁹ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017)018), pkt 86 i 87.

⁸⁰ Ponad 500 sędziów podpisało list otwarty do NRS przeciwko wybranemu modelowi reformy mapy sądownictwa. Naczelna Rada Adwokacka również skrytykowała reformę.

⁸¹ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 15; Uwagi przekazane przez Najwyższy Sąd Kasacyjny na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁸² Ministerstwo Sprawiedliwości zorganizowało serię dyskusji publicznych (w dniach 14, 25 i 29 czerwca 2021 r.) na temat proponowanego modelu reformy mapy sądownictwa z udziałem szerokiego grona przedstawicieli różnych organizacji zawodowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, sędziów Najwyższego Sądu Kasacyjnego, adwokatów, sądów rejonowych, gmin i przedstawicieli NGO.

⁸³ Zmienione wytyczne dotyczące tworzenia map sądownictwa w celu wspierania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach systemu sądowego wysokiej jakości, przyjęte podczas 22. posiedzenia plenarnego CEPEJ w dniu 6 grudnia 2013 r.

⁸⁴ Zgodnie z informacjami otrzymanymi przez władze bułgarskie w odniesieniu do „planu działania” decyzją Zgromadzenia Plenarnego NRS zamieszczoną w protokole nr 26/22.10.20, poz. 32, powołano grupę roboczą, która miała zaproponować Zgromadzeniu Plenarnemu NRS zmiany i uzupełnienie regulaminu ustalania i wypłacania wynagrodzeń premiovych funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości, w celu określenia jasnych, obiektywnych i przejrzystych kryteriów ustalania wynagrodzeń dodatkowych oraz ograniczenia uprawnień dyskrecjonalnych kierowników administracyjnych w sądownictwie. W skład grupy roboczej wchodzi członkowie Najwyższej Rady Sądownictwa, przedstawiciele organów sądowych i przedstawiciele administracji Najwyższej Rady Sądownictwa. Odnośna grupa robocza postanowiła poczekać na przyjęcie regulaminu na podstawie art. 233 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o systemie sądownictwa (na podstawie stopnia obciążenia pracą danego organu sądowego Najwyższa Rada Sądownictwa może ustalić dodatkowe wynagrodzenie dla sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych) opracowanego przez grupę roboczą powołaną decyzją zamieszczoną w protokole nr 3/19.02.20, poz. 1.1, oraz w protokole nr 7/27.05.20, poz. 4.1, podjętą przez Komitet ds. Mapy Sądownictwa, Obciążenia Pracą i Statystyk Sądowych przy Kolegium Sędziów Najwyższej Rady Sądownictwa. Decyzją z dnia 22.06.2021 r. Kolegium Sędziów Najwyższej Rady Sądownictwa uchwaliło regulamin ustalania wysokości dodatkowego wynagrodzenia na zasadach określonych w art. 233 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o systemie sądownictwa. Przyjęty regulamin musi jeszcze zostać przesłany do Komisji ds. Budżetu i Finansów na Zgromadzeniu

2020 r., jednak nie był jeszcze przedmiotem obrad na Zgromadzeniu Plenarnym NRS i nie został upubliczniony⁸⁵. Jest zatem zbyt wcześnie, aby ocenić, czy stwierdzone obawy zostały uwzględnione w świetle zaleceń Rady Europy. Ważne jest, aby każda zmiana uwzględniała takie zalecenia⁸⁶.

Usunięto rejestr internetowy zawierający informacje o członkostwie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w organizacjach zawodowych. W 2020 r. zniesiono obowiązek zgłaszania przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości członkostwa w organizacjach zawodowych⁸⁷. W chwili publikacji sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. na stronie internetowej NRS nadal dostępna była internetowa baza danych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości należących do stowarzyszeń zawodowych. W międzyczasie władze zajęły się tą kwestią i od dnia 14 stycznia 2021 r. rejestr nie jest już dostępny online.

Jakość

Obniżono opłaty sądowe w przypadku spraw wnoszonych drogą elektroniczną. Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego przewidywały obniżenie o 15 % należnej opłaty w przypadku złożenia wniosku o udzielenie ochrony i pomocy drogą elektroniczną. Środek ten nie był jednak dotąd w stanie doprowadzić do znaczącego obniżenia opłat sądowych za wszczęcie postępowania⁸⁸, ponieważ dotyczy on jedynie spraw wnoszonych drogą elektroniczną, a nie wszystkich spraw. Ponadto środek ten nie ma wpływu na próg uprawniający do uzyskania pomocy prawnej⁸⁹ ani nie zwalnia beneficjentów pomocy prawnej z opłat sądowych⁹⁰. Wpływ reformy jest również ograniczony z powodu braku cyfryzacji⁹¹. Ponadto Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet zgłosił szczególne obawy dotyczące ograniczonego dostępu kobiet i dziewcząt do wymiaru sprawiedliwości⁹².

Plenarnym NRS oraz do Komitetu ds. Mapy Sądownictwa, Obciążenia Pracą i Statystyk Sądowych przy Kolegium Sędziów w celu podjęcia działań zgodnie z odpowiednimi kompetencjami tych organów. Według GRECO wydaje się, że system dodatkowego wynagrodzenia nadal jest oparty na szerokiej swobodzie decyzyjnej i wiąże się z ryzykiem nadmiernego wpływu. GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation report [Czwarta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające], zalecenie (x), pkt 26; zob. również opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2010)004), pkt 46 i 51; rekomendacja CM/Rec(2010)1 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 55.

⁸⁵ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 7.

⁸⁶ Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, pkt 55: „Systemy wiążące wynagrodzenie sędziego z wynikami powinny być unikane, ponieważ stanowią przeszkodę w pełnym zastosowaniu zasady niezawisłości sędziowskiej”.

⁸⁷ COM(2019) 498, s. 6, przypis 29; opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2020)017), pkt 29.

⁸⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 9. Jeżeli chodzi o poziom opłat w sprawach cywilnych i gospodarczych, zob. wykresy 24 i 25, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁸⁹ W obecnym systemie pomocy prawnej w Bułgarii do otrzymania pomocy prawnej nie jest uprawniona nawet ta osoba, której dochody są – według Eurostatu – na poziomie granicy ubóstwa lub nieznacznie niższe. Wykres 24, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹⁰ Wykres 25, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹¹ W praktyce nie ma obecnie możliwości wniesienia sprawy drogą elektroniczną; nie ma możliwości uczestniczenia w rozprawie w drodze wideokonferencji; nie ma możliwości wniesienia sprawy drogą elektroniczną. Aby uzyskać więcej informacji, zob. wykresy 39–45, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹² W szczególności ze względu na wszechobecną korupcję, napiętnowanie społeczne, niedostępność systemu sądowego, uprzedzenia ze względu na płeć wśród funkcjonariuszy organów ścigania, w tym policji, oraz ograniczoną wiedzę sędziów i organów ścigania na temat Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form

Wprowadzono zmiany w celu umożliwienia wykorzystania wideokonferencji w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i karnym. W dniu 17 grudnia 2020 r. przyjęto zmiany w kodeksie postępowania cywilnego, kodeksie postępowania administracyjnego oraz kodeksie postępowania karnego. Umożliwiają one wykorzystanie wideokonferencji w postępowaniu cywilnym i administracyjnym oraz w postępowaniu karnym – w celu przeprowadzania dowodu. W praktyce okazuje się jednak, że system ten nie został jeszcze wdrożony⁹³. Dalsze usprawnienia zapowiedziano w ramach dwóch projektów w kontekście krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności Bułgarii⁹⁴. Niezależnie od tych reform i planów obecnie pracownicy sądów i sędziowie nie mają możliwości bezpiecznej pracy zdalnej⁹⁵, a bezpieczna łączność elektroniczna jest dostępna wyłącznie w przypadku komunikacji między sądami, ale nie z innymi przedstawicielami zawodów prawniczych⁹⁶. O ile możliwy jest dostęp do akt w formie elektronicznej spraw w toku i spraw zakończonych oraz otrzymywanie przez internet informacji o opłatach sądowych, o tyle nadal nie jest możliwe wszczęcie postępowania przez internet, złożenie wniosku o pomoc prawną przez internet oraz doręczanie oficjalnych pism sądowych drogą elektroniczną⁹⁷. Projekt finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (2016–2020 r.) „Opracowanie modelu optymalizacji mapy sądownictwa bułgarskich sądów i prokuratur oraz jednolitego systemu informacyjnego dla sądów”⁹⁸ obejmuje łącznie siedem działań, w tym dwa konkretnie związane z cyfryzacją i e-sprawiedliwością⁹⁹. Wyrażono obawy dotyczące wdrożenia Jednolitego Systemu Informacji Sądowej (UCIS) wobec braku pełnego procesu cyfryzacji¹⁰⁰. Pandemia COVID-19 ukazała braki krajowego systemu sądowego w obszarze cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. W trakcie stanu nadzwyczajnego¹⁰¹ zawieszono na miesiąc rozpoznawanie spraw sądowych z wyjątkiem spraw pilnych¹⁰². Po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego przez Radę Ministrów w dniu 13

dyskryminacji kobiet z 1979 r. Uwagi przekazane przez Biuro Regionalne dla Europy OHCHR ONZ na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2.

⁹³ Wykresy 39–44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.; informacje otrzymane również w kontekście wizyty w państwie (np. Stowarzyszenie Prokuratorów w Bułgarii; Stowarzyszenie Sędziów Bułgarskich).

⁹⁴ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 11. Należy zauważyć, że krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności może zostać w dalszym stopniu zmieniony i projekty te mogą ostatecznie zostać usunięte z ostatecznego planu.

⁹⁵ Wykres 41, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹⁶ Wykres 42, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹⁷ Wykres 44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁹⁸ Przesłane przez NRS wyjaśnienie dotyczące planu działania – cyfryzacja. Jeżeli chodzi o UCIS, jak wynika z wyżej wymienionych wyjaśnień oraz z informacji przekazanych przez zainteresowane strony podczas wizyt w państwie, sędziowie i pracownicy byli niezadowoleni, co doprowadziło do zawieszenia stosowania systemu w dniu 16 września 2020 r. (przedłużonego do dnia 31 grudnia 2020 r.) w przypadku nowych spraw. W wyjaśnieniu NRS poinformowano, że uchwałą Zgromadzenia Plenarnego od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 1 czerwca 2021 r. wszystkie sądy wznowią nowe sprawy.

⁹⁹ „Opracowanie i wdrożenie Jednolitego Systemu Informacji Sądowej – UCIS” oraz „Utworzenie specjalistycznego systemu informatycznego do monitorowania i analizy czynników związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym okręgu sądowego oraz obciążeniem pracą sądów – SISMA”.

¹⁰⁰ Ścisłej rzecz ujmując, zainteresowane strony zgłosiły, że wszystkie dokumenty mają formę papierową, a następnie są wprowadzane do systemu. Najwyższa Rada Sądownictwa realizuje szereg projektów – finansowanych z zasobów budżetowych oraz w ramach programów zewnętrznych darczyńców – w celu udoskonalenia i rozwoju e-sprawiedliwości oraz poprawy jej dostępności.

¹⁰¹ Izba Sędziów NRS, sesja nadzwyczajna, protokół skrócony nr 9 z dnia 15 marca 2020 r.

¹⁰² Takich jak sprawy dotyczące zasadności stosowania tymczasowego aresztowania lub sprawy dotyczące stosowania środków ochrony ofiar oraz środków ochrony dzieci. Zob. również Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, „Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications” [„Pandemia COVID-19 w UE – skutki w zakresie praw podstawowych”], s. 3.

marca 2020 r. Kolegium Sędziów NRS przyjęło nową organizację pracy w sądach w celu ograniczenia możliwości zarażenia. Rozprawy na odległość były jednak prowadzone w bardzo ograniczonej liczbie przypadków z inicjatywy konkretnych sądów, a praca zdalna stanowiła wyjątek¹⁰³.

Zwiększono zasoby finansowe i ludzkie Sześcielnego Sądu Karnego. Sześcielnemu Sądowi Karnemu pierwszej instancji, który borykał się z problemami związanymi z brakiem zasobów ludzkich lub finansowych, przyznano dwa dodatkowe stanowiska sędziowskie¹⁰⁴. Jest to pozytywna zmiana, która stanowi odpowiedź na problem poruszony w rozdziale dotyczącym Bułgarii w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. Zgodnie z doniesieniami zwiększył się poziom inwestycji w systemie wymiaru sprawiedliwości, które rząd poczynił w ostatnich latach¹⁰⁵.

W drodze nowych przepisów zmieniono system mający zastosowanie do kancelarii prawnych. W lutym 2021 r. wprowadzono zmiany w ustawie o adwokaturze umożliwiające zakładanie jednoosobowych kancelarii adwokackich oraz zniesiono zakaz pełnienia przez adwokatów funkcji kierowników i dyrektorów wykonawczych w spółkach handlowych¹⁰⁶. Zmiany te stwarzają możliwość zakładania większej liczby kancelarii prawnych, co z kolei zwiększyłoby konkurencję między prawnikami i mogłoby umożliwić szerszy dostęp do prawników praktyków.

Efektywność

Efektywność wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych stale wzrasta. Wyniki sądów administracyjnych pod względem długości postępowania wskazują na jeden z najwyższych poziomów efektywności w UE¹⁰⁷. Brak danych dotyczących efektywności procesowych i nieprocesowych spraw cywilnych i gospodarczych (w sądach pierwszej i drugiej instancji) nie pozwala jednak na właściwą ocenę ogólnej efektywności systemu sądowego¹⁰⁸. Jeżeli chodzi o długość postępowania przed Najwyższym Sądem Kasacyjnym, Bułgaria nadal wypada dobrze w porównaniu z innymi państwami członkowskimi¹⁰⁹. Ponadto, jeżeli chodzi o efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii, sprawy w dziedzinie łączności elektronicznej i ochrony konsumentów rozpoznawane są szybko¹¹⁰.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

W następstwie kompleksowej reformy w latach 2017 i 2018 Bułgaria utworzyła Komisję ds. Zwalczenia Korupcji i Przepadku Nielegalnego Majątku (zwaną dalej „Komisją Antykorupcyjną”). Komisja ta odpowiada głównie za działania prewencyjne w odniesieniu

¹⁰³ Uwagi przekazane przez Najwyższy Sąd Kasacyjny na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁰⁴ Posiedzenie Izby Sędziów, protokół nr 3, 2 lutego 2021 r.; posiedzenie Izby Sędziów, protokół nr 6, 23 lutego 2021 r. Izba Sędziów NRS odrzuciła wnioski Komisji ds. Poświadczeń i Konkursów przy NRS, aby nie przyznawać żadnych dodatkowych stanowisk Sześcielnemu Sądowi Karnemu, a następnie zatwierdziła dwa nowe stanowiska, o które ma się powiększyć personel Sześcielnego Sądu Karnego.

¹⁰⁵ Wykresy 29–31, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

¹⁰⁶ Ustawa o zmianie i uzupełnieniu ustawy o adwokaturze – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

¹⁰⁷ Wykresy 9 i 10, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Należy zauważyć, że nie istnieje zharmonizowana metodyka pomiaru takich wyników.

¹⁰⁸ Wykresy 7 i 8, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

¹⁰⁹ Wykres 8, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

¹¹⁰ Wykresy 18 i 20, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

do korupcji na wysokim szczeblu i działania mające na celu zwalczanie jej, prowadzenie rejestru publicznego oświadczeń o stanie majątkowym i zarządzanie tym rejestrem, monitorowanie i doradztwo w kwestiach związanych z konfliktem interesów, a także konfiskatę nielegalnie nabytego mienia. Przeprowadza również oceny instytucjonalnego ryzyka korupcji w celu opracowania dostosowanych do potrzeb instytucji planów działania na rzecz uczciwości zawodowej. W następstwie tej oceny zalecenia przekazane instytucjom publicznym są wiążące, a działania następcze mają być regularnie zgłaszane Komisji Antykorupcyjnej. Kompetencje w zakresie spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu przeniesiono do Szczęólnego Sądu Karnego, natomiast śledztwa w takich sprawach toczą się pod nadzorem Prokuratury Specjalnej.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na wysokim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Bułgaria, z wynikiem 44/100, zajmuje 19. miejsce w Unii Europejskiej i 69. miejsce na świecie¹¹¹. Wskaźnik ten utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie¹¹² w ciągu ostatnich pięciu lat¹¹³.

Komisja Antykorupcyjna jeszcze bardziej usprawniła swoją strukturę organizacyjną. Zracjonalizowała zasoby finansowe, które zostały zwiększone na początku 2021 r.¹¹⁴ W dalszym ciągu zwiększała również liczbę swoich pracowników, między innymi przez zatrudnianie nowych inspektorów w dyrekcji odpowiedzialnej za zwalczanie korupcji. W 2020 r. Komisja Antykorupcyjna skonfiskowała 6,2 mln EUR¹¹⁵ nielegalnie nabytego mienia, a 30 osób ukarano za konflikt interesów. W porównaniu z 2019 r. nastąpił spadek (o ok. 20 %) liczby przeprowadzonych inspekcji, jak również otrzymanych zgłoszeń o domniemanych naruszeniach związanych z korupcją¹¹⁶.

W marcu 2021 r. przyjęto nową strategię antykorupcyjną na lata 2021–2027. Na podstawie wniosków wyciągniętych z poprzedniej strategii ustanowiono nowe priorytety w odniesieniu do sektorów wysokiego ryzyka, w tym wzmocnienie zdolności do zwalczania korupcji; zwiększenie rozliczalności władz lokalnych oraz stworzenie środowiska antykorupcyjnego zdolnego do szybkiego reagowania. Strategia obejmuje również wykaz odpowiednich celów, wskaźników skuteczności działania oraz odpowiedzialnych podmiotów wykonawczych¹¹⁷.

¹¹¹ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r., s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

¹¹² W 2015 r. osiągnięto wynik 41, natomiast w 2020 r. – 44. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

¹¹³ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

¹¹⁴ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹¹⁵ 12 172 551,64 BGN.

¹¹⁶ Informacje i uwagi otrzymane od Komisji Antykorupcyjnej w kontekście wizyty w Bułgarii.

¹¹⁷ Wkład Komisji Antykorupcyjnej. Zob. także projekt krajowej strategii zapobiegania i przeciwdziałania korupcji (2021–2027).

Plan działania przyjęty w listopadzie 2020 r. w celu sprostania niektórym wyzwaniom wskazanym w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. również obejmuje kwestie związane z korupcją. Plan działania ma na celu usprawnienie dochodzeń i dalsze wzmacnianie działań Komisji Antykorupcyjnej. Ponadto, zgodnie z zapowiedzią zawartą w planie działania, trwają rozważania nad sposobem poprawy efektywności dochodzeń i procesów. W dniu 30 marca 2021 r. grupa robocza otrzymała za zadanie zalecić zmiany w kodeksie karnym w celu poprawy efektywności dochodzeń i procesów¹¹⁸.

Pomimo wzmocnienia działalności dochodzeniowej wyniki w postaci prawomocnych wyroków skazujących za korupcję na wysokim szczeblu są nadal niewystarczające i brak jest konkretnych osiągnięć w postaci prawomocnych wyroków skazujących. W 2020 r. Najwyższy Sąd Kasacyjny wydał 33 orzeczenia ogółem w sprawach o korupcję. W 19 sprawach orzeczenia zostały utrzymane w mocy, w 8 sprawach orzeczenia sądu apelacyjnego zostały uchylone, a sprawy przekazane do ponownego rozpoznania, w czterech sprawach orzeczenia sądu apelacyjnego zostały zmienione, a w dwóch sprawach postępowanie karne zostało wznowione¹¹⁹. W dniu 17 grudnia 2020 r. OLAF zalecił odzyskanie blisko 6 mln EUR w związku z domniemanym nadużyciem władzy w bułgarskim ministerstwie¹²⁰. Konieczne jest ponadto uzyskanie konkretnych rezultatów w postaci prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu¹²¹.

Istnieją ograniczone dowody na skuteczność środków związanych z uczciwością zawodową w administracji publicznej. Za egzekwowanie kodeksu postępowania urzędników służby cywilnej¹²² odpowiedzialne są instytucjonalne komisje dyscyplinarne działające w ramach każdej służby publicznej. Opracowanie norm etycznych postępowania urzędników wyższego szczebla (w tym ministrów i burmistrzów), systemy weryfikacji uczciwości zawodowej oraz pomoc w ich wdrażaniu leżą w gestii Komisji Antykorupcyjnej¹²³. Przepisy dotyczące etyki obowiązujące członków parlamentu są ustanowione w regulaminie organizacyjnym i proceduralnym Zgromadzenia Narodowego¹²⁴, za którego wdrażanie odpowiada komisja Zgromadzenia Narodowego. Istnieją wprowadzić przepisy prawne, ale brak jest faktycznych dowodów na ich wdrożenie lub skuteczność¹²⁵. Jeżeli chodzi o pracowników wymiaru sprawiedliwości, nie ma dowodów na to, że przeprowadzono szkolenie antykorupcyjne ani że powołano komitet doradczy do spraw

¹¹⁸ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 1.

¹¹⁹ Sprawozdanie roczne z działalności Najwyższego Sądu Kasacyjnego za 2020 r., s. 41–43.

¹²⁰ Komisja Europejska: Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, „OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry” [„OLAF zaleca odzyskanie blisko 6 mln EUR w związku z domniemanym nadużyciem władzy w bułgarskim ministerstwie”] – KOMUNIKAT PRASOWY UE nr 04/2021.

¹²¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 12. Co więcej, w czerwcu 2021 r. Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych nałożył sankcje na niektórych obywateli Bułgarii (w tym na byłego członka parlamentu) za akty korupcji, zgodnie z ustawą Stanów Zjednoczonych Global Magnitsky Act. Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych, aktualizacja wykazu specjalnie wyznaczonych obywateli – 2 czerwca 2021 r.

¹²² Przyjęty przez Radę Ministrów w drodze rezolucji nr 57 z dnia 2 kwietnia 2020 r. Rola kodeksu postępowania urzędników służby cywilnej w systemie uczciwości zawodowej w sektorze publicznym jest obecnie poddawana przeglądowi przy wsparciu ze strony Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w ramach projektu „Przyspieszenie realizacji reformy administracji publicznej”.

¹²³ Art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o zwalczaniu korupcji i конфiskacie nielegalnie nabytego mienia.

¹²⁴ Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2017), regulamin organizacyjny i proceduralny Zgromadzenia Narodowego.

¹²⁵ Takich jak wszczęte lub zakończone postępowania oraz decyzje właściwych organów.

związanych z etyką. Jeżeli chodzi o siły policyjne, od 2021 r. inspektorat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wprowadził nowy system rejestracji wideo działań funkcjonariuszy bezpieczeństwa i patroli drogowych¹²⁶. Dowody potwierdzające naruszenia zasad uczciwości zawodowej, w tym korupcji, zgromadzone za pomocą urządzenia do rejestracji wideo, były wykorzystywane do dyscyplinowania, karania lub skazywania funkcjonariuszy policji z różnych departamentów¹²⁷.

Wprowadzono system weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym i konfliktu interesów. W 2020 r. Komisja Antykorupcyjna przeprowadziła 21 587 weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym i o braku konfliktu interesów osób pełniących funkcję publiczną wysokiego szczebla (w porównaniu z 9 900 weryfikacjami przeprowadzonymi w 2019 r.), w tym osób, które kandydowały w wyborach samorządowych¹²⁸. Oświadczenia te są dostępne za pośrednictwem rejestru osób pełniących funkcję publiczną wysokiego szczebla na stronie internetowej Komisji Antykorupcyjnej. Środki dotyczące konfliktu interesów i niepołączalności stanowisk w przypadku urzędników służby cywilnej (mające zastosowanie do pracowników centralnej i lokalnej administracji rządowej) określono w ustawie o urzędnikach służby cywilnej, kodeksie pracy, ustawie o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, ustawie o Państwowej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego, ustawie o służbie celnej i w innych ustawach organicznych¹²⁹.

Wciąż brakuje specjalnych przepisów poświęconych lobbingsowi. Chociaż uregulowanie lobbingu jest częścią krajowego planu działania w odpowiedzi na sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.¹³⁰, nadal należy podjąć konkretne działania.

¹²⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dostarczyło dużą liczbę kamer do noszenia na ciele (projekt finansowany w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Komisji Europejskiej) i są one wykorzystywane od 2021 r.

¹²⁷ Sprawozdanie w sprawie bezpieczeństwa wewnętrznego: w latach 2014–2020 skazano ośmiu funkcjonariuszy ruchu drogowego. Również informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii.

¹²⁸ W 2020 r. złożono w terminie 83 316 oświadczeń o stanie majątkowym i o braku konfliktu interesów w odniesieniu do osób pracujących w administracji państwowej (tj. o 250 mniej niż w 2019 r.). W 46 przypadkach doszło do naruszenia przepisów administracyjnych (co oznacza spadek o 38 % w stosunku do 2019 r.), a w dwóch przypadkach nałożono kary (co oznacza spadek o 50 % w stosunku do 2019 r.). W 2020 r. inspektoraty wewnętrzne przeprowadziły 4 750 weryfikacji (co oznacza spadek o 23 % w stosunku do 2019 r.). W 2020 r. stwierdzono 21 naruszeń administracyjnych (w porównaniu z sześcioma naruszeniami w 2019 r.); w czterech przypadkach nałożono kary, a w dziewięciu przypadkach rozwiązano stosunek pracy z powodu niepołączalności stanowisk (jest to taka sama liczba przypadków jak w 2019 r.). W 2020 r. liczba otrzymanych i przetworzonych oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcję publiczną wysokiego szczebla zmniejszyła się o około 36 % w porównaniu z 2019 r. Liczba deklaracji, które nie zostały złożone lub zostały złożone po terminie, wzrosła w 2020 r. o około 160 % w porównaniu z 2019 r. Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹²⁹ W 2020 r. Komisja Antykorupcyjna przeprowadziła 28 weryfikacji (w porównaniu z 17 w 2019 r.) w sprawach dotyczących konfliktu interesów i niepołączalności stanowisk. W 2020 r. przyjęto łącznie 30 decyzji stwierdzających konflikt interesów, natomiast w 2019 r. przyjęto 14 takich decyzji. Informacje przekazane przez państwo na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. Zob. również GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenia (iii) i (iv), pkt 11. GRECO stwierdziła, że zalecenia (iii) i (iv) dotyczące ujawniania informacji majątkowych, ujawniania i stwierdzania konfliktów interesów oraz ich wpływu na zapobieganie korupcji i jej wykrywanie wdrożono w sposób zadowalający.

¹³⁰ Jak wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., z ostatniej analizy przeprowadzonej przez Krajowe Centrum ds. Badań Parlamentarnych obejmującej okres od kwietnia 2017 r. do grudnia 2019 r. wynika, że niemal 37 % przyjętych aktów prawnych wprowadza zmiany w postaci poprawek do innych aktów prawnych, w tym w przepisach przejściowych i końcowych. Zainteresowane strony wyraziły poważne

Nie obowiązuje żadna szczególna ustawa o ochronie sygnalistów. Obowiązujące przepisy prawa karnego¹³¹ mające zastosowanie do świadków zapewniają jednak *mutatis mutandis* ochronę osobom zgłaszającym przestępstwa, w tym korupcję. Anonimowe skargi nie są ani dozwolone, ani nie zapewnia się ich ochrony, dlatego też Komisja Antykorupcyjna nie może wykorzystywać informacji otrzymanych od nieznanymi osób ani z nieujawnionych źródeł.

Władze wdrożyły określone środki w celu przeciwdziałania ryzyku korupcji związanemu ze środkami wprowadzonymi w celu walki z pandemią COVID-19. Środki te obejmują sektory obciążone wysokim ryzykiem korupcji, takie jak opieka zdrowotna i udzielanie zamówień publicznych. Zastosowano tryb pilny postępowań o udzielenie zamówienia, przy czym w znacznym stopniu wykorzystano procedury negocjacyjne bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu oraz procedury uproszczone (tj. z jednym sprzedawcą lub sprzedawcą, który nie ma wcześniejszego udokumentowanego doświadczenia ani potencjału korporacyjnego do realizacji konkretnego zamówienia). W ramach podejścia politycznego do walki z pandemią COVID-19 przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹³², Ministerstwa Zdrowia i organów kontrolnych spotykają się okresowo w celu wymiany informacji operacyjnych i podejmowania decyzji o środkach, które należy wdrożyć, w tym o przeciwdziałaniu ryzyku korupcji. W Dyrekcji Generalnej ds. Zwalczania Przeszłości Zorganizowanej działającej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych utworzono odrębną jednostkę, której zadaniem jest przeciwdziałanie korupcji w sektorze opieki zdrowotnej¹³³.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

Bułgarskie ramy prawne¹³⁴ oparte są na zbiorze gwarancji konstytucyjnych i środków legislacyjnych takich jak ustawa o radiofonii i telewizji¹³⁵. Ustawa w sprawie dostępu do informacji publicznych reguluje dostęp do informacji publicznych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Organ regulacyjny ds. mediów – Rada ds. Mediów Elektronicznych – został powołany na mocy ustawy o radiofonii i telewizji i działa zgodnie z tą ustawą.

Przyjęto nowe ustawodawstwo w celu wzmocnienia niezależności organu regulacyjnego ds. mediów – Rady ds. Mediów Elektronicznych – oraz podjęto działania w celu zwiększenia jego zasobów. W grudniu 2020 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę¹³⁶ o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji w celu transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Zwiększy to niezależność Rady ds. Mediów Elektronicznych, w szczególności dzięki zapewnieniu, by kierowała się ona interesem publicznym i podejmowała działania na rzecz ochrony wolności słowa i wolnego dostępu do informacji oraz pluralizmu wypowiedzi i informacji, a także niezależności dostawców usług medialnych. Przewidziane w budżecie państwa na 2021 r. zwiększenie budżetu Rady ds. Mediów Elektronicznych o 574 867 EUR (1,12 mln BGN) ma na celu rozwianie obaw

obawy co do tego, że praktyka ta nie tylko negatywnie wpływa na przejrzystość procesu legislacyjnego w państwie, lecz może również w niektórych przypadkach być oznaką lobbingu niezgodnego z prawem.

¹³¹ Art. 123 (dotyczący ochrony świadka) kodeksu postępowania karnego.

¹³² Dyrekcja Generalna ds. Policji Państwowej.

¹³³ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 29.

¹³⁴ W światowym rankingu wolności prasy z 2021 r. prowadzonym przez Reporterów bez Granic Bułgaria plasuje się na 112. miejscu wśród 180 monitorowanych państw, co oznacza spadek o jedno miejsce w porównaniu z rokiem ubiegłym (ostatnie miejsce w UE).

¹³⁵ Ustawa o radiofonii i telewizji.

¹³⁶ Ogłoszoną w dzienniku urzędowym nr 109/2020.

wyrażonych w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., które dotyczyły braku zasobów niezbędnych do skutecznego wykonywania zadań przez Radę ds. Mediów Elektronicznych¹³⁷. Choć jest to pozytywna zmiana, ostatnio w marcu i kwietniu 2021 r. rząd zmniejszył budżet organu regulacyjnego¹³⁸. Ponadto dopiero okaże się, czy planowane zwiększenie budżetu będzie odpowiednie, z uwagi na dodatkowe zadania związane z wdrożeniem zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹³⁹.

Obawy nadal budzi brak przejrzystości własności mediów. Pomimo regularnych aktualizacji publicznego rejestru linearnych i nielinearnych usług medialnych Rady ds. Mediów Elektronicznych, o którym mowa w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., dane dotyczące własności mediów nadal nie są w pełni ujawniane opinii publicznej. Niektóre zainteresowane strony wyraziły obawy, że problem przejrzystości mediów może się nasilić wskutek istotnej koncentracji mediów informacyjnych, do której doszło w 2020 r.¹⁴⁰

Brak regulacyjnych zabezpieczeń sprawiedliwego i przejrzystego przydziału reklam państwowych¹⁴¹ nadal budzi obawy. Ponadto zainteresowane strony podkreśliły, że przejrzystość w przydzielaniu funduszy publicznych na rzecz jednostek mediów nadal stanowi problem¹⁴².

Polityczna ingerencja w media nadal stanowi nagłą kwestię. Wydaje się, że brak przepisów zapobiegających posiadaniu jednostek mediów przez polityków i partie stanowi ważny czynnik, a wyższe ryzyko w tym względzie odnotowano w sektorach telewizji i gazet¹⁴³. Władze przedstawiły plan działania obejmujący tę kwestię jako jeden z priorytetów bułgarskiego krajowego programu rozwoju na 2030 r.¹⁴⁴ Do tej pory nie sprecyzowano jednak żadnych konkretnych środków.

Pandemia COVID-19 wywarła negatywny wpływ na pluralizm mediów, jednak nie wprowadzono żadnych środków bezpośrednio wspierających sektor mediów. Pandemia wpłynęła na pluralizm mediów i ochronę dziennikarzy przede wszystkim pod względem gospodarczym za sprawą cięć wynagrodzeń i opóźnień w wypłatach, przy czym – jak podkreśliły zainteresowane strony – dziennikarstwo regionalne odczuło skutki szczególnie mocno¹⁴⁵. Poinformowano, że wskutek pandemii niektóre mniejsze media regionalne ogłosiły upadłość¹⁴⁶.

¹³⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 15.

¹³⁸ Dekret nr 113/29.03.2021 oraz dekret nr 177/29.04.2021.

¹³⁹ Informacje otrzymane od Rady ds. Mediów Elektronicznych w kontekście wizyty w państwie.

¹⁴⁰ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii oraz monitor pluralizmu mediów z 2021 r., Bułgaria, s. 12. W sektorze telewizji odnotowano wysoki poziom koncentracji (4 właścicieli posiada 92 % całkowitego udziału w rynku). Łączne odsetki odbiorców 4 największych telewizyjnych grup medialnych (74 %) i 4 największych grup radiowych (79 %) również wskazują na wysoki poziom koncentracji. W przypadku sektora mediów internetowych nie ma dokładnych danych.

¹⁴¹ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., Bułgaria, s. 15.

¹⁴² Reporterzy bez Granic, Bułgaria.

¹⁴³ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., Bułgaria, s. 14.

¹⁴⁴ Ministerstwo Finansów (2019), krajowy program rozwoju Bułgarii na 2030 r.

¹⁴⁵ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii.

¹⁴⁶ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., Bułgaria, s. 7.

Warunki pracy i bezpieczeństwo dziennikarzy nadal budzą obawy¹⁴⁷. Dostęp do publicznych informacji wciąż jest trudny, a dziennikarze nadal doświadczają nacisków politycznych i są zmuszeni do stosowania autocenzury¹⁴⁸. Od czasu ostatniego sprawozdania na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy¹⁴⁹ zarejestrowano sześć nowych wpisów dotyczących ataków na dziennikarzy i ich nękania. Jeden z wpisów dotyczył sprawy dziennikarza, którego policja rzekomo pobiła i zatrzymała na 24 godziny, w której to sprawie prokuratura odmówiła wszczęcia dochodzenia. Pozostałe wpisy dotyczyły ataków na dziennikarzy, nękania dziennikarzy i innych podmiotów ze środowiska mediów, a także nadużywania drogi sądowej. Ponadto pandemia COVID-19 doprowadziła do zawieszenia prac nad planem działania przesłanym w marcu 2020 r. do bułgarskich władz przez Reporterów bez Granic i mającym na celu odniesienie się do obaw dotyczących wolności prasy w Bułgarii, w tym takich aspektów jak bezpieczeństwo dziennikarzy, dostęp do informacji, przydział reklam państwowych i finansowania na rzecz mediów¹⁵⁰.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Bułgaria jest demokratyczną republiką reprezentacyjną, w której prezydent jest wybierany w wyborach bezpośrednich, a jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe i Trybunał Konstytucyjny odpowiadają za przegląd prawa pod kątem zgodności z konstytucją. Zgromadzenie Narodowe posiada kompetencje, jeżeli chodzi o podejmowanie ostatecznych decyzji przy stanowieniu prawa¹⁵¹. W Bułgarii funkcjonują dwie krajowe instytucje praw człowieka. Pierwsza, Rzecznik Praw Obywatelskich, to niezależny organ konstytucyjny wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, któremu powierza się zadanie promowania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Druga, Komisja Ochrony przed Dyskryminacją, jest organem, który wdraża strategię w obszarach równouprawnienia płci i niedyskryminacji.

Proces ustanawiania mechanizmu monitorowania następczego oczekuje na zakończenie. Jak wskazano w sporządzonym w ramach MWiW sprawozdaniu z października 2019 r. i przypomniano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.¹⁵², rząd podjął decyzję o ustanowieniu dodatkowego, bardziej kompleksowego krajowego mechanizmu monitorowania, który zostanie stworzony w ramach Rady ds. Koordynacji i Współpracy („rada odpowiedzialna za monitorowanie następcze”). Celem Rady jest niezależna, przejrzysta i obiektywna ocena postępów Bułgarii w reformie sądownictwa, walce z korupcją

¹⁴⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 17.

¹⁴⁸ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii.

¹⁴⁹ Władze nie odpowiedziały na żaden z wpisów. Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy.

¹⁵⁰ Reporterzy bez Granic, Bułgaria.

¹⁵¹ Art. 87 konstytucji: każdy członek Zgromadzenia Narodowego lub Rady Ministrów ma prawo przedstawić projekt ustawy. Zgromadzenie Narodowe przyjmuje projekt ustawy w dwóch czytaniach. Przyjęty projekt przekazuje się Prezydentowi Republiki Bułgarii, który podpisuje dekret w sprawie ogłoszenia ustawy. Ustawę ogłasza się w dzienniku urzędowym. Ustawa wchodzi w życie po upływie trzech dni od daty jej ogłoszenia, chyba że w treści ustawy przewidziano inny termin. Zob. również ostatni projekt reformy konstytucji, o którym mowa w przypisie 40, w którym to projekcie rozszerzono inicjatywę ustawodawczą również na rady sądownictwa. Na późniejszym etapie element ten jednak w projekcie pominięto.

¹⁵² COM(2019) 498, s. 3.

i przestępczością zorganizowaną¹⁵³. Rada rozpocznie działalność po oficjalnym zakończeniu MWiW. W oczekiwaniu na decyzję Najwyższego Sądu Administracyjnego dotyczącą odwołania w sprawie rady obywatelskiej¹⁵⁴ – organu podlegającego Radzie ds. Koordynacji i Współpracy, w skład którego wchodzi członkowie społeczeństwa obywatelskiego, a w odniesieniu do którego rozpoczęto procedurę wyboru – zawieszono jednak ustanawianie tej rady.

Plan działania przyjęty w odpowiedzi na sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. obejmuje środki mające na celu sprostanie pewnym zidentyfikowanym wyzwaniom związanym z mechanizmami kontroli i równowagi. Środki te służą m.in. zwiększeniu finansowania krajowych instytucji praw człowieka (NHRI) oraz udoskonaleniu procesu podejmowania decyzji. Jeżeli chodzi o ten ostatni cel, przewidziano dwie inicjatywy: stworzenie wytycznych dotyczących oceny skutków *ex post*¹⁵⁵ oraz przeprowadzenie ocen skutków *ex post* w odniesieniu do najważniejszych przepisów¹⁵⁶.

W niedawno przeprowadzonym badaniu potwierdzono ograniczone wykorzystanie konsultacji publicznych i oceny skutków, szczególnie w przypadku przepisów proponowanych przez członków parlamentu. Krajowe Centrum ds. Badań Parlamentarnych wchodzące w skład Zgromadzenia Narodowego przeprowadziło badanie stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe w okresie od kwietnia 2017 r. do marca 2021 r.¹⁵⁷ Główne ustalenia potwierdzają wzrost liczby projektów ustaw proponowanych przez członków parlamentu¹⁵⁸ bez przeprowadzenia obowiązkowych konsultacji z zainteresowanymi stronami, oceny skutków ani kontroli zgodności z przepisami UE¹⁵⁹ mającymi zastosowanie do projektów ustawy proponowanych przez rząd. Władze zobowiązały się przestrzegać niedawno wzmocnionych zasad¹⁶⁰ i nadal stosować praktykę, zgodnie z którą rząd przedkłada do parlamentu projekty ustaw wraz z pełną lub częściową oceną skutków¹⁶¹. Te starania na rzecz poprawy jakości oceny skutków i konsultacji publicznych nie obejmują jednak projektów ustaw proponowanych przez członków parlamentu. Ponadto, chociaż od 2016 r. sporządzenie oceny skutków stanowi obowiązkowy etap procesu legislacyjnego, jedynie w przypadku ograniczonej liczby projektów interwencja legislacyjna odbywa się na podstawie wiedzy naukowej¹⁶². Aby temu zaradzić, władze zobowiązały się rozpocząć przeprowadzanie oceny skutków *ex post* w odniesieniu do najważniejszych przepisów; w dniu 3 grudnia 2020 r. Rada Ministrów przyjęła wytyczne

¹⁵³ Dekretem nr 21 z dnia 14 lutego 2020 r. zmieniono pierwotne wejście w życie dekretu (nr 240 Rady Ministrów z 2019 r.) ustanawiającego krajowy mechanizm monitorowania.

¹⁵⁴ Odwołanie złożyła organizacja pozarządowa dotknięta anulowaniem pierwotnej procedury wyboru tzw. rady obywatelskiej w ramach mechanizmu monitorowania następczego.

¹⁵⁵ Przyjęte decyzją Rady Ministrów nr 885 z dnia 3 grudnia 2020 r.

¹⁵⁶ Po 5-letniej kadencji Rada ds. Reformy Administracyjnej określiła najważniejsze przepisy, zgodnie z ustawą o aktach prawnych z 2016 r.

¹⁵⁷ Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>

¹⁵⁸ W czasie 44. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego członkowie parlamentu zaproponowali ponad 60 % projektów ustaw – badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 9.

¹⁵⁹ Badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 62.

¹⁶⁰ Metodę oceny skutków zaktualizowano w 2019 r. W lutym 2021 r. Rada ds. Reformy Administracyjnej (organ doradczy Rady Ministrów) zatwierdziła nowe wzory i wytyczne dotyczące ocen skutków. Rząd publikuje także na swojej stronie internetowej wykaz ocen skutków do celów konsultacji – www.strategy.bg.

¹⁶¹ Ze strony internetowej parlamentu wynika, że projektom ustaw Rady Ministrów towarzyszą te dokumenty.

¹⁶² Badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 16 i 20.

dotyczące tych ocen¹⁶³. Co więcej, konsultacje publiczne i informacje zwrotne przekazywane przez zainteresowane strony również stanowią integralną część procesu. Większość proponowanych projektów ustaw¹⁶⁴ nie zawiera jednak żadnych informacji na temat konsultacji publicznych ani debat zorganizowanych przez członków parlamentu lub rząd w celu określenia problemów i podstaw do przyjęcia projektu ustawy¹⁶⁵. Ponadto powody przyjęcia ustawy obejmujące opinie niektórych lub wszystkich zainteresowanych stron podano w przypadku bardzo niewielu proponowanych projektów ustaw¹⁶⁶.

Niepokój nadal budzi praktyka wprowadzania istotnych zmian legislacyjnych w drodze zmian innych aktów prawnych. Wciąż stosuje się technikę legislacyjną polegającą na wykorzystywaniu przepisów przejściowych jednego aktu prawnego w celu wprowadzenia ważnych zmian w innym, niepowiązanym akcie¹⁶⁷. Potwierdza to obawy wyrażone w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., ponieważ takie zmiany stanowią obejście wymogów dotyczących konsultacji publicznych oraz oceny skutków¹⁶⁸. Ponadto obawy nadal budzi inna tendencja stwierdzona w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., tj. legislacyjna praktyka przyjmowania istotnych zmian między pierwszym a drugim czytaniem w Zgromadzeniu Narodowym bez przeprowadzenia konsultacji publicznych¹⁶⁹.

Nadal obowiązuje stan nadzwyczajny związany z pandemią COVID-19. Po przyjęciu systemu dotyczącego „stanu nadzwyczajnego” obowiązującego w dniach 13 marca – 13 maja 2020 r.¹⁷⁰, w dniu 12 maja 2020 r. przyjęto poprawkę do ustawy o zdrowiu¹⁷¹, w której wprowadzono nowy system dotyczący stanu nadzwyczajnego („nadzwyczajna sytuacja epidemiologiczna”)¹⁷². W dniu 13 maja 2020 r. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Zdrowia, zdecydowała o ogłoszeniu nadzwyczajnej sytuacji epidemiologicznej na czas jednego miesiąca, którą kilkakrotnie przedłużano i która nadal obowiązuje do dnia [31 lipca

¹⁶³ Rada Ministrów (2020), Wytyczne dotyczące oceny skutków *ex post*.

¹⁶⁴ W przypadku 93 % projektów ustaw – zob. badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 56–57.

¹⁶⁵ Zob. poprzednie odniesienie.

¹⁶⁶ W przypadku 9 % projektów ustaw – zob. badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 59.

¹⁶⁷ W przypadku 37 % proponowanych projektów ustaw przepisami końcowymi i przejściowymi wprowadzano zmiany w innych przepisach, co stanowi wzrost o 2 % w porównaniu z poprzednim Zgromadzeniem Narodowym. Badanie dotyczące stanowienia prawa przez Zgromadzenie Narodowe (kwiecień 2017 r. – marzec 2021 r.), s. 46 (np. wykorzystanie morskiego kodeksu handlowego do wprowadzenia zmian w kodeksie karnym polegających na uznaniu nieuregulowanego transportu osób za przestępstwo, mimo że podlega on już karze na podstawie przepisów administracyjnych).

¹⁶⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, s. 19.

¹⁶⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii. Zob. np. ustawa ustanawiająca mechanizm rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego oraz jego zastępców, w przypadku której zmiany między dwoma czytaniem wprowadzono w terminie końcowym i wkrótce potem zatwierdzono je bez przeprowadzenia obszernej debaty. Proces można prześledzić pod adresem: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>

¹⁷⁰ Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2020), decyzja w sprawie ogłoszenia stanu nadzwyczajnego z dnia 13 marca 2020 r. oraz Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2020), decyzja w sprawie przedłużenia stanu nadzwyczajnego z dnia 3 kwietnia 2020 r. – w ramach tej decyzji przyznano rządowi szeroko zakrojone uprawnienia w celu zastosowania wszelkich niezbędnych środków służących zaradzeniu kryzysowej sytuacji.

¹⁷¹ Ustawa o zmianie i uzupełnieniu ustawy o zdrowiu.

¹⁷² Art. 63 ustawy o zdrowiu. Zgodnie z nowym systemem Rada Ministrów mogła ogłosić nadzwyczajną sytuację epidemiologiczną na określony czas na wniosek Ministra Zdrowia. Umożliwiłoby to sytuację, w której niektóre środki podjęte w ramach stanu nadzwyczajnego miałyby dalej zastosowanie, a wprowadzenie nowych środków byłoby możliwe pomimo zakończenia stanu nadzwyczajnego.

2021 r.]. Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu nowego systemu dotyczącego stanu nadzwyczajnego¹⁷³ i orzekł dnia 23 lipca 2020 r., że system ten jest zgodny z konstytucją¹⁷⁴.

Zgromadzenie Narodowe przyjęło przepisy, które miały zapewnić ciągłość prac w czasie pandemii COVID-19. Aby przystosować się do sytuacji, Zgromadzenie Narodowe nadal prowadziło regularne prace i w dniu 6 listopada 2020 r. przyjęło przepisy, w ramach których dodano możliwość uczestniczenia w sesjach plenarnych za pośrednictwem wideokonferencji, dostępną dla członków parlamentu, którzy obowiązkowo muszą się poddać izolacji lub kwarantannie ze względu na COVID-19¹⁷⁵. W dniu 23 listopada 2020 r. 54 członków parlamentu zakwestionowało zgodność tych przepisów z konstytucją przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁷⁶, który uznał je za zgodne z konstytucją¹⁷⁷.

Zwiększono finansowe i ludzkie zasoby krajowych instytucji praw człowieka. Zwiększono budżety Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisji Ochrony przed Dyskryminacją. Bułgarskie władze poinformowały, że w prognozach budżetu na lata 2021–2023 przewiduje się 10 % zwiększenie środków przeznaczonych na pracowników obu instytucji. Ponadto w celu poprawy zdolności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w projekcie budżetu przewidziano dodatkowe wydatki¹⁷⁸.

Nowy projekt ustawy dotyczący zwiększonej przejrzystości zagranicznego finansowania organizacji pozarządowych nie był dalej realizowany. W dniu 3 lipca 2020 r. przedstawiono projekt ustawy¹⁷⁹, której celem było wdrożenie nowych obowiązków dla organizacji nienastawionych na zysk, która to ustawa wzbudziła wśród zainteresowanych stron obawy¹⁸⁰ co do zgodności z prawem Unii¹⁸¹. Po opublikowaniu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. nie podjęto dalszych dyskusji na temat projektu ustawy¹⁸². Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego pozostaje jednak ograniczona¹⁸³, a w niektórych sytuacjach wydaje się, że jego członkowie odczuwają naciski wywierane za pośrednictwem kampanii oszczerstw, zastraszania i negatywnej narracji¹⁸⁴. W listopadzie 2020 r. przy okazji

¹⁷³ Na wniosek Prezydenta Republiki; Trybunał Konstytucyjny, sprawa nr 7 z 2020 r.

¹⁷⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 10 z 2020 r. w sprawie nr 7 z 2020 r., 23 lipca 2020 r.

¹⁷⁵ Informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 42–43.

¹⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny, sprawa nr 13 z 2020 r.

¹⁷⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 2 z 2021 r. w sprawie nr 13 z 2020 r.

¹⁷⁸ Więcej informacji można znaleźć w planie działania obejmującym środki mające na celu zaradzenie obawom wyrażonym w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

¹⁷⁹ Projekt ustawy 054-01-60 – projekt ustawy zmieniającej i uzupełniającej ustawę o osobach prawnych nienastawionych na zysk.

¹⁸⁰ Obawy wyrażone przez zainteresowane strony w ich opiniach opublikowanych na stronie internetowej parlamentu jako część procesu przyjmowania ustawy obejmują ograniczenia wolności zrzeszania się i swobodnego przepływu kapitału, a także jawność rejestru, która również może wynikać z aktów wykonawczych (zob. uwagi przekazane przez Bułgarskie Centrum na rzecz Prawa Sprzyjającego Non Profit (BCNL), Bułgarskie Forum Darczyńców, Bułgarski Komitet Helsiński) – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>

¹⁸¹ W tym samym kontekście zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry, C-78/18.

¹⁸² Po wygaśnięciu mandatu Zgromadzenia Narodowego oczekujące na rozpatrzenie projekty ustaw tracą ważność. Kolejne Zgromadzenie Narodowe może je ponownie przedłożyć, jednak proces legislacyjny powinien się zacząć od nowa.

¹⁸³ Zob. ocena przyznana przez CIVICUS, Bułgaria. Oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, sflumiona i zamknięta.

¹⁸⁴ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Bułgarii.

powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka Bułgaria otrzymała szereg zaleceń związanych z koniecznością poprawy przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i zaradzenia zastraszaniu i groźbom¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Uwagi przekazane przez Biuro Regionalne dla Europy OHCHR ONZ na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 8–9.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2020), „Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications” (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2021), „Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria”.

Biuro Regionalne dla Europy OHCHR ONZ (2021), uwagi przekazane przez Biuro Regionalne dla Europy OHCHR ONZ na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Bułgarski Komitet Helsiński (2021), uwagi przekazane przez Bułgarski Komitet Helsiński na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Bułgarskie Centrum na rzecz Prawa Sprzyjającego Non Profit (2021), uwagi przekazane przez Bułgarskie Centrum na rzecz Prawa Sprzyjającego Non Profit na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Bułgarskie Forum Darczyńców (2021), uwagi przekazane przez Bułgarskie Forum Darczyńców na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów z 2021 r. – sprawozdanie na temat Bułgarii.

CEPEJ (2013), „Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System” (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492>).

CEPEJ (2020), „Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States”.

Civicus, Monitor tracking civic space – Bułgaria (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych (2021), aktualizacja wykazu specjalnie wyznaczonych obywateli – 2 czerwca 2021 r. (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482:opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: korupcja.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2019), „Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges”.

Fundacja Bułgarskiego Instytutu Inicjatyw Prawnych (2021), uwagi przekazane przez Fundację Bułgarskiego Instytutu Inicjatyw Prawnych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Bulgaria on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f>).

Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IME) (2021), Badanie oddelegowania funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

Komisja Europejska (2019), sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2019) 498.

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej.

Komisja Europejska (2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Europejska: Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, „OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry” – komunikat prasowy UE nr 04/2021 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_en).

Komunikat prasowy dotyczący podpisanego przez 500 sędziów listu otwartego do NRS przeciwko wybranemu modelowi reformy mapy sądownictwa – <https://news.lex.bg/564>

Komunikat prasowy Najwyższego Sądu Kasacyjnego dotyczący Krajowego Instytutu Zarządzania Wymiarem Sprawiedliwości – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

Krytyka Naczelnej Rady Adwokackiej dotycząca reformy mapy sądownictwa – <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), uwagi przekazane przez Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Ministerstwo Finansów (2019), krajowy program rozwoju Bułgarii na 2030 r. (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Najwyższy Sąd Kasacyjny Bułgarii (2019), Sprawozdanie roczne za 2020 r.

Najwyższy Sąd Kasacyjny Bułgarii (2021), uwagi przekazane przez Najwyższy Sąd Kasacyjny Bułgarii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 6 z 2021 r. w sprawie nr 15 z 2020 r. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Parlament Europejski (2020), rezolucja w sprawie praworządności i praw podstawowych w Bułgarii, (2020/2793(RSP)).

Parlament Europejski, „Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand” – komunikat prasowy z dnia 22 października 2020 r. (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Prezydencja Finlandii w Radzie Unii Europejskiej (2019), sprawozdanie prezydencji (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Rada Europy: Departament Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (2021), memorandum H/Exec(2021)9.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2010), „Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges” (CDL-AD(2010)004).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), „Bulgaria – Opinion on the judicial system act” (CDL-AD(2017)018).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2019), „Bulgaria – Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates” (CDL-AD(2019)031).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), „Bulgaria – Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion” (CDL-AD(2020)035).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), „Poland – Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws”, (CDL-AD(2020)017).

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezależności, efektywności i odpowiedzialności.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2019), decyzja CM/Notes/1362/H46-6.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2019), rezolucja wstępna CM/ResDH(2019)367.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2020), decyzja CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2021), decyzja CM/Notes/1398/H46-6 z dni 9–11 marca, (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa).

Rada Ministrów (2020), Wytyczne dotyczące oceny skutków *ex post*. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Rada Unii Europejskiej (2017), konkluzje Rady w sprawie mechanizmu współpracy i weryfikacji (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf).

Reporterzy bez Granic – Bułgaria (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Rząd Bułgarii (2021), informacje przekazane przez Bułgarię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Rząd Bułgarii (2021), projekt krajowej strategii zapobiegania i przeciwdziałania korupcji (2021–2027) (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Transparency International (2021), wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny, sprawa nr 15 z 2020 r. – <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 lutego 2010 r., Kolevi/Bułgaria.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry, C-78/18.

Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2017), regulamin organizacyjny i proceduralny Zgromadzenia Narodowego (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2020), decyzja w sprawie ogłoszenia stanu nadzwyczajnego z dnia 13 marca 2020 r. (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii (2020), decyzja w sprawie przedłużenia stanu nadzwyczajnego z dnia 3 kwietnia 2020 r. (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Załącznik II – Wizyta w Bułgarii

W marcu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- Access to Information Programme
- Bułgarski Instytut Inicjatyw Prawnych
- Centre for the Study of Democracy
- Dyrekcja ds. Modernizacji Administracji
- Fundacja Funduszu Antykorupcyjnego
- Inspektorat Najwyższej Rady Sądownictwa
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
- Komisja ds. Zwalczania Korupcji i Przepadku Nielegalnego Majątku
- Krajowa Rada ds. Etyki Dziennikarskiej
- Ministerstwo Kultury
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Naczelna Rada Adwokacka
- Najwyższa Rada Sądownictwa
- Najwyższy Sąd Kasacyjny
- Organ regulacyjny ds. mediów audiowizualnych – Rada ds. Mediów Elektronicznych
- Projekt „For the truth”
- Prokuratura Generalna
- Rada Antykorupcyjna
- Sofia Bar Association
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Europejskich – Bułgaria
- Stowarzyszenie Prokuratorów w Bułgarii
- Stowarzyszenie Sędziów Bułgarskich
- Szczególny Sąd Karny
- Urząd Prokuratora Wyspecjalizowanego
- Związek Wydawców w Bułgarii

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie

- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE