

Bryssel den 25.1.2017
COM(2017) 43 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om framsteg i Bulgarien enligt samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2017) 24 final}

1. INLEDNING

Samarbets- och kontrollmekanismen (nedan kallad *mekanismen*) inrättades när Bulgarien gick med i EU 2007¹ för att övervaka brister i rättsväsendet och i kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Sedan dess har rapporterna om mekanismen redovisat Bulgariens framsteg, och de bulgariska myndigheterna har genom särskilda rekommendationer gjorts uppmärksamma på områden där de bör koncentrera sina insatser. Nu när mekanismen funnits i tio år bedömer kommissionen läget och inventerar resultat, kvarstående frågor att åtgärda och de ytterligare insatser som krävs för att nå mekanismens mål.

Som rådet vid upprepade tillfällen framhållit² kommer mekanismen att sluta att gälla när alla sex riktmärkena för Bulgarien har nåtts. Riktmärkena slogs fast vid anslutningen, och omfattar frågor som är väsentliga för medlemsstaternas förvaltning: rättsväsendets oberoende och effektivitet, integritet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet. För att riktmärkena ska kunna nås krävs en kombination av lagstiftning och institutionella åtgärder. Sådana åtgärder kan dessutom bara bedömas heltäckande genom att man granskar huruvida deras avsedda verkan får genomslag i praktiken, och huruvida de kan anses förankrade i Bulgariens rättsliga och institutionella ordning och är permanenta. Detta gör att allmänheten kan lita på att beslut och praxis i Bulgarien fullständigt överensstämmer med rättsstatsprincipen och skapar den grund av ömsesidigt förtroende som är nödvändig för EU-rättens effektiva genomförande.

Reformer av rättsväsendet och kamp mot korruptionen har varit centrala samhällsfrågor i Bulgarien det senaste årtiondet³. Mekanismen spelar en viktig roll i Bulgarien som pådrivande för reformer och som ett sätt att få en bild av utvecklingen. Kommissionens slutsatser och mekanismens metoder har ständigt haft rådets stöd, och många medlemsstater har bidragit med samarbete och underlag. Samarbetet har också förstärkts genom EU-fondernas stöd till Bulgarien och på senare tid genom riktat stöd som samordnats inom kommissionens stödtjänst för strukturreformer (SRSS).

Under de tio år man följt utvecklingen har rapporterna också visat att reformtakten varierat, bl.a. under tider av politisk instabilitet. En ram har gradvis byggts upp, med bl.a. två betydelsefulla nationella strategier om reform av rättsväsendet respektive kamp mot korruption. Att omsätta detta i framsteg i kampen mot korruption på hög nivå och organiserad brottslighet har fortsatt att vara en utmaning: för att tydligt visa att reformerna har fått fäste måste man konsekvent föra ärenden om korruption på hög nivå till ett framgångsrikt avslut i domstolen.

I den här rapporten redovisas utvecklingen i Bulgarien sedan 2007. Som under tidigare år bygger rapporten på kommissionens noggranna analyser, som gjorts i nära samarbete med de bulgariska myndigheterna, och synpunkter från det civila samhället och andra berörda parter.

Här är det viktigt att vara tydlig om mekanismens räckvidd. I besluten om inrättande av mekanismen anges parametrarna för mekanismens räckvidd i fråga om reform av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Parametrarna avgör

¹ Rådets slutsatser från den 17 oktober 2006 (13339/06), kommissionens beslut av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Bulgariens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet [K(2006) 6570 slutlig].

² Senast i rådets slutsatser från mars 2016, där man efterlyste påskyndade insatser för att åtgärda alla rekommendationer i kommissionens rapport 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Dokument om mekanismen finns på: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometer 445: Samarbets- och kontrollmekanismen för Bulgarien och Rumänien, publicerad den 25 januari 2017.

om riktmärkena är uppnådda. Reformernas takt och omfattning beror dock naturligtvis på de förutsättningar gäller för de frågor som mekanismen omfattar och på det bulgariska samhällets egenskaper och styrning. Till exempel pågår den senaste tidens insatser för att bygga upp den administrativa kapaciteten fortfarande, vilket får konsekvenser för reformerna. Lagstiftningsprocessen i Bulgarien har inte lett till ett förutsägbart rättsläge⁴. De bulgariska medierna kännetecknas ofta av låg självständighet och slappt genomdrivande av publicistiska normer, vilket försämrar den offentliga debatten om reformerna⁵. Sådana frågor faller visserligen utanför mekanismen, men påverkar direkt förmågan att genomföra reformerna och har försvårat för Bulgarien att göra framsteg.

På de områden som mekanismen omfattar lämnas i denna rapport också ett antal rekommendationer för ökad rapportering och insyn. På kort sikt skulle detta hjälpa kommissionen att formulera slutliga konstateranden, och när mekanismen är avslutad skulle det också bidra till reformernas långsiktighet genom bättre ansvarsutkrävande.

Slutligen bör det framhållas att mekanismens särdrag gör det olämpligt att göra direkta kopplingar till andra politikområden. Kommissionen anser det därför inte lämpligt att knyta mekanismen till beslut på andra områden, t.ex. möjlighet att få medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna eller tillträde till Schengenområdet.

I den här rapporten anläggs ett längre perspektiv för att kartlägga de viktigaste steg som återstår för att uppnå mekanismens mål. Det tempo som byggts upp hittills gör att man kan växla fokus mot de steg som återstår. När de steg som anges för riktmärkena i denna rapport har genomförts, kommer riktmärkena att preliminärt anses uppnådda. När så skett för alla riktmärken kommer mekanismen att avvecklas. Rekommendationerna här kan därför anses som tillräckliga för detta mål, utom om ett uppenbart trendbrott i framstegen sker. Kommissionen anser att om de bulgariska myndigheterna och EU som helhet tar till sig denna nya modell kan processen påskyndas. För de riktmärken där det konstateras att betydande framsteg gjorts anser kommissionen att ett beslutsamt genomförande där takt och inriktning upprätthålls innebär att de kan avslutas snabbt, men att det för andra riktmärken kan vara svårare. Kommissionen avser därför att lägga fram nästa rapport redan i slutet av 2017 och står redo att lämna ytterligare hjälp att göra framstegen permanenta och därigenom kunna avveckla mekanismen.

2. BEDÖMNING AV UPPFYLLELSEN AV RIKTMÄRKENA SEDAN MEKANISMENS START

Förutom en översikt över framstegen med rekommendationerna i rapporten för 2016 lämnas i detta avsnitt även en helhetsbedömning av tio års reformer. De viktigaste händelserna och resultaten redovisas i detalj i det åtföljande arbetsdokumentet⁶. De sex riktmärkena kan bedömas individuellt, men det finns kopplingar mellan dem. Vid bedömningen av framstegen har man granskat de strukturella förutsättningarna (t.ex. lagar, institutioner och resurser), resultat och historia samt långsiktighet. Det bör också påpekas att sedan mekanismens riktmärken beslutades har det hänt en hel del inom rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, internationella standarder och bästa praxis och utvecklingen inom de nationella rättsväsendena i EU, vilket tjänat som vägledning för de bulgariska

⁴ En viktig nyhet kom i november 2016, med ändringar av lagen om normativa akter som kräver konsekvensbedömningar för regeringens propositioner om nya lagar.

⁵ Bulgarien ligger lägst av alla EU-länder i 2016 års internationella tryckfrihetsindex: <https://rsf.org/en/ranking>

⁶ SWD (2017)24.

myndigheterna i deras reformer och även fungerar som ett objektivet och jämförbart mått för det bulgariska rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet inom de sex riktmärkena.

2.1 Reform av rättsväsendet

Rättsväsendets oberoende och ansvarighet

Det första riktmärket rör reform av rättsväsendet, och går ut på att upprätta en stabil konstitutionell grund för en *oberoende och ansvarsfull styrning av rättsväsendet*. De senaste tio åren har Bulgarien ändrat sin konstitution två gånger, och förbättrat Högsta rättsrådets rutiner och infört en inspektion vid Högsta rättsrådet för att främja en sund förvaltning av domstolarna och upprätthålla domarkårens krav på integritet. De första ändringarna skedde strax efter anslutningen. Ytterligare betydande reformer genomfördes genom konstitutionsändringar som Nationalförsamlingen antog i december 2015. Närmare bestämt har det tillkommit separata avdelningar i Högsta rättsrådet för åklagare och domare, samtidigt som man har ökat insynen i personalärenden och i val av ledamöter i Högsta rättsrådet och stärkt inspektionens roll i fråga om domarnas integritet. Några av ändringarna, t.ex. principen om en domare, en röst i valen till Högsta rättsrådet, följer efter tidigare rapporter. Dessa senaste ändringar omsattes i lag under 2016, så genomförandet måste vara färdigt innan de fulla konsekvenserna märks. Hittills är det uppenbart att reformen av Högsta rättsrådet lett till ökad insyn i dess beslutsfattande, och den ökade demokratiseringen kommer också att känneteckna valet till Högsta rättsrådet 2017. De fortsatta spänningarna mellan Högsta rättsrådets ledamöter, med påståenden om bristande objektivitet i avgörande beslut, är dock fortfarande oroande. Den sena, ofullständiga uppföljningen av den situation som uppdagats vid Sofias stadsdomstol i slutet av 2014 framhölls i de två senaste rapporterna om mekanismen, och har lett till fler beskyllningar om otillbörligt inflytande vid Högsta rättsrådet. Totalt sett har Bulgarien kommit långt med det första riktmärket, men behöver fortfarande bygga upp resultat i form av att genomföra de senaste ändringarna av konstitutionen.

Den rättsliga ramen

Det andra riktmärket rör den rättsliga ramen och *central lagstiftning om rättsväsendet och rättsprocessen*. Det har hänt en hel del de senaste årtiondena, särskilt vad gäller domstolslagen och förbättringarna av civilprocesserna. Omfattande ändringar av domstolslagen genomfördes 2016, som uppföljning av den heltäckande strategi för reform av rättsväsendet som regeringen lagt fram och nationalförsamlingen godkänt 2015. Dessa lagändringar, som genomfördes efter samråd med berörda parter och yrkesutövare⁷, rör förbättringar på en rad områden som domarnas karriärutveckling och domstolarnas interna förvaltning. Tillsammans med de tidigare reformerna utgör dessa ändringar ett betydande nytt steg i reformen av det bulgariska rättsväsendet.

Inom straffprocessrätten har utvecklingen inte varit lika markant, och betydande utmaningar återstår att åtgärda. Trots avsevärda förbättringar under åren efter EU-inträdet innebär den bulgariska straffprocessrätten fortfarande allvarliga problem när det gäller effektiv handläggning av komplexa mål, däribland mål som rör korruption på hög nivå och grov organiserad brottslighet. Ett antal konkreta åtgärder har framkommit med årens lopp, och några av dem har åtgärdats genom lagstiftning. Straffprocessrättens formalism är dock fortfarande en utmaning i den bulgariska rättsordningen. Fler lagförslag håller på att

⁷ Regeringen tillsatte ett konsultativt råd för juridiska reformer inom justitieministeriet, som hade central betydelse när lagförslagen färdigställdes.

förberedas, och några av dessa kan tillsammans med lämpliga organisatoriska åtgärder få betydande genomslag.

Strafflagen har också utpekats som en källa till problem för åtal mot grova brott, och har diskuterats kontinuerligt av flera regeringar efter varandra⁸. Regeringen inledde 2015 en ny diskussion om en bredare straffrättslig reform, som fortsatte 2016 med ett projekt för tekniskt bistånd med oberoende experter involverade. Detta var tänkt att utmynna i övergripande reformer, något som kräver noggrann analys och noggranna förberedelser och ett brett samråd med rättsväsendet och de juridiska yrkeskåren. Uppenbarligen kommer en heltäckande reform av strafflagen att ta tid. Det är dock inte uteslutet med några ändringar i närtid som kan få positiva effekter på åtal mot korruption eller organiserad brottslighet. Överlag har Bulgarien gjort vissa framsteg med det andra riktmärket, men viktiga frågor är fortfarande olösta, bl.a. den formalistiska straffprocessen och bättre rättsregler för utredning och åtal av korruption och organiserad brottslighet.

Fortsatt reform av rättsväsendet

Det tredje riktmärket rör reformer av rättsväsendet för att förbättra dess *professionalism, redovisningsskyldighet och effektivitet*. Tio års erfarenhet har tydligt visat att det är svårt att göra framsteg om det inte råder samsyn mellan domare och åklagare. Med åren har avsevärda framsteg gjorts på flera områden, bl.a. domarutbildning, slumpmässig fördelning av ärenden inom domstolarna samt bedömning av de rättsliga myndigheternas och de enskilda domarnas arbetsbörda. Åtgärder har också vidtagits inom bl.a. e-juridik. Domarkårens och civilsamhällets beredvillighet att uttala sitt stöd för reformerna har varit avgörande för att underlätta denna process. Det har dock visat sig svårt att fatta beslut på känsliga områden som omstrukturering av domstolar och åklagarmyndigheter som ett led i en övergripande reform av rättsväsendets indelning. Visserligen har förnuftiga ledningsbeslut, t.ex. omfördelning av tjänster år från år, bidragit till att råda bot på dessa tillkortakommanden, men Högsta rättsrådet har saknat viljan eller förmågan att driva på reformerna på dessa områden. Detta har lett till obalans i arbetsbelastningen vid landets större domstolar, och påverkat det bulgariska rättsväsendets totala resultat negativt. Samtidigt har små framsteg gjorts med att bygga upp rättvisa och öppenhet i Högsta rättsrådets disciplinförfaranden.

Reformen av åklagarmyndigheterna är en annan fråga som visat sig mycket känslig och komplex i Bulgarien. Den bulgariska åklagarmyndigheten utgör en del av rättsväsendet och är självständig i förhållande till den verkställande makten. Samtidigt har den central betydelse inte bara i straffmål utan även i övervakningen av förvaltningen mer allmänt. Denna otydliga rågång mellan dess uppgifter och den verkställande makten göder misstankar om otillbörligt inflytande och kritik mot en bristande redovisningsskyldighet för åklagarmyndigheten. Förutom en hetsig debatt om vad som kritikerna betraktar som en alltför mäktig åklagarmyndighet står åklagarna också i centrum för debatten om Bulgariens ihållande avsaknad av övertygande resultat i form av fällande domar i mål som rör korruption på hög nivå eller grov organiserad brottslighet. De senaste tio åren har åklagarmyndigheten genomgått flera omorganisationer, samt fått ny lagstiftning och andra effektiviseringsåtgärder. Trots det visar resultaten att betydande utmaningar kvarstår⁹. Det var anledningen till att Bulgarien 2016 begärde hjälp från SRSS och experter från ett antal andra medlemsstater i ett projekt för att göra en oberoende bedömning av den bulgariska åklagarmyndigheten. Detta kan läggas till analyser som genomförts tidigare. Bulgarien har ännu inte dragit slutsatserna

⁸ Ett utkast till reform av strafflagen, framlagt av en tidigare regering 2014, möttes inte med framgång eftersom det inte uppfyllde förväntningarna och nationalförsamlingen upplöstes kort efter att det lagts fram.

⁹ Utmaningarna rör inte bara åklagarväsendets interna funktion utan berör alla institutioner som har att göra med de olika etapperna i ett straffrättsligt förfarande.

av alla dessa analyser och stakat ut en väg framåt på detta viktiga område. I en samlad bedömning kan sägas att Bulgarien visserligen gjort vissa framsteg med det tredje riktmärket men att betydande utmaningar kvarstår.

2.2 Korruption

De fjärde och femte riktmärkena avser *kampen mot korruption*, både på hög nivå och mer allmänt, lokalt och vid gränserna. På bägge områdena har de tio årens erfarenheter belyst Bulgariens utmaningar med att långsamt bygga upp de lagar och institutioner som krävs för att råda bot på den uppenbara brist på förtroende som den bulgariska allmänna opinionen ger uttryck för. Hittills har Bulgarien mycket begränsade resultat i fråga om att få ärenden om korruption på hög nivå att leda till fällande dom i rätten, det tydligaste sättet att visa att kampen mot korruption verkligen är prioriterad. Bulgarien fortsätter att höra till de EU-länder som har högst upplevd korruption¹⁰, och korruptionen betraktas fortfarande som ett allvarligt problem av enskilda¹¹ och företag¹². Lögonenfallande skandaler, t.ex. den i intressekonfliktskommissionen 2013¹³, får ingen tydlig och beslutsam uppföljning. Problemen har varit föremål för omfattande analyser under årens lopp och möjliga förklaringar har varit föråldrade bestämmelser i strafflagen, kapacitetsbrist vid centrala institutioner, oorganiserade eller splittrade strukturer eller betungande rutiner, och allt detta är saker som kräver tid, engagemang och beslutsamhet att åtgärda. Strax efter anslutningen införde Bulgarien ny lagstiftning och institutionella reformer för att åtgärda korruptionen. Visserligen såg de första resultaten lovande ut, men satsningarna har inte lett till den nödvändiga genomgripande förändringen i kampen mot korruption. Regeringen tog nya tag 2015 och 2016 för att bygga upp en enhetlig antikorrupsionsbyrå med befogenhet att göra förvaltningsrättsliga utredningar, och kontrollera höga tjänstemäns intressekonflikter och personliga egendom. Men antikorrupsionslagstiftningen om inrättande av denna byrå har parlamentet inte enats om, vilket tyder på en allmän avsaknad av politisk enighet bakom satsningen.

Institutionerna för bekämpning av korruption i Bulgarien är fortfarande splittrade och därför ofta kraftlösa. Därför förblir allmän korruption på lägre förvaltningsnivåer ett problem¹⁴. I regeringens antikorrupsionsstrategi från 2015 finns en värdefull analys av problemen. Strategin har dock bara börjat genomföras¹⁵. Sammantaget har Bulgariens framsteg med de fjärde och femte riktmärkena varit måttliga: betydande utmaningar kvarstår i fråga om de institutionella och rättsliga grunderna och i fråga om resultat.

¹⁰ I Transparency Internationals index över upplevd korruption 2015 ligger Bulgarien på plats 69 av 168 länder i hela världen, en jumboplatz för EU-länderna (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Flash Eurobarometer 445: Samarbets- och kontrollmekanismen för Bulgarien och Rumänien, publicerad den 25 januari 2017.

¹² I World Economic Forums rapport om den globala konkurrenskraften 2016–2017 uppges korruption vara den mest problematiska enskilda faktorn för att göra affärer i Bulgarien. Global Competitiveness Report 2016–2017, s. 130.

¹³ Dess ordförande åtalades för tjänstefel 2013 och dömdes senare till villkorligt fängelsestraff. Ordförandeposten för det här organet förblir dock vakant.

¹⁴ Undersökningar som bygger både på egna erfarenheter av korruption och upplevd korruption visar konsekvent att korruption är ett allvarligt problem i Bulgarien, hämmar ekonomin och undergräver förtroendet för de offentliga institutionerna.

¹⁵ Ett nämnvärt undantag är de senaste två årens konkreta åtgärder inom Inrikesministeriet för att utrota korruptionen där, särskilt vid gränspolis. Betydande satsningar har också gjorts gentemot tullmyndigheterna. Dessutom har Bulgarien i flera avseende förbättrat sitt system för offentlig upphandling på senare år, vilket är en sektor med allvarliga risker för korruption, även på den lokala nivån.

2.3 Organiserad brottslighet

Det sista riktmärket rör kampen mot *organiserad brottslighet*. Detta riktmärke motiverades bl.a. av förekomsten i det postkommunistiska Bulgarien av stora, mäktiga grupperingar inom organiserad brottslighet, och betydande våldsnivåer. De bulgariska myndigheterna ser att läget har utvecklats sedan anslutningen, till en mer splittrad organiserad brottslighet och ett problem som är mer jämförbart med situationen i en del andra medlemsstater. För att detta riktmärke ska kunna anses uppnått måste dock Bulgarien även visa att de rättsvårdande myndigheterna har kapacitet att effektivt bekämpa den organiserade brottsligheten och få resultat på området. Bulgarien har gjort omfattande institutionella förändringar med åren: bl.a. inrättades 2012 en specialdomstol och en specialiserad åklagarmyndighet för organiserad brottslighet och en oberoende förverkanskommission med uppdraget att ta illegala tillgångar i beslag utan fällande dom. Särskilt har förverkanskommissionen byggt upp en bakgrund av resultat som visar hur mycket denna aspekt av reformerna har beförats. Bulgarien har dock varit långsam med att få till stånd lagakraftvunna domar i mål som rör grov organiserad brottslighet. På senare år har politiska beslut att omorganisera de myndigheter som särskilt bekämpar den organiserade brottsligheten avbrutit framstegen och lett till sämre resultat. Läget har nu stabiliserats, även om en ytterligare ändring nyligen beslutades genom att direktoratet för bekämpning av organiserad brottslighet (GDBOB) får sitt uppdrag utökat till korruption, it-brottslighet och migrantsmuggling och kan gripa in tidigare under brottsutredningar. Därför behöver de aktuella institutionerna fortfarande tid för att bygga visa resultat. Som sagts ovan fortsätter även det verkningfulla beivrandet av organiserad brottslighet att hämmas av formalistiska rättsregler. Totalt sett har Bulgarien gjort avsevärda framsteg med det sjätte riktmärket, även om utmaningar kvarstår.

3. STEG SOM ÅTERSTÅR

De senaste tio årens erfarenheter visar överlag att de regeringar som efterträtt varandra och rättsväsendets institutioner gjort betydande insatser. Betydelsefull ny lagstiftning och institutionella nyheter har tillkommit, särskilt inom rättsväsendet. Att få detta att ge resultat har dock gått långsammare än väntat när mekanismen inleddes, och det förekommer i vissa fall en motvilja mot att följa upp rekommendationerna inom mekanismen för att låta institutionerna samarbeta för att kartlägga gemensamma brister och tillämpa gemensamma lösningar. Reformerna behöver fortsätta och de interna strukturerna behöver förstärkas för att riktmärkena ska vara permanent uppnådda. I detta avsnitt redovisas därför de steg som återstår för att mekanismens mål ska kunna nås.

3.1 Reform av rättsväsendet

Rättsväsendets oberoende och ansvarighet

Som nämnts i tidigare rapporter fanns i den strategi för reform av rättsväsendet som regeringen lade fram 2014 och Nationalförsamlingen ställde sig bakom i början av 2015 en heltäckande plan för reform av Bulgariens rättsväsende. Sedan dess har regeringen följt upp strategin på flera områden. Först och främst ändrades konstitutionen i december 2015, vilket ledde till ändringar av domstolslagen och de interna rutinerna under 2016, vilket är ett betydande steg mot ett bättre fungerande Högsta rådsråd och uppfyllelse av det första riktmärket. Även om det första riktmärket främst handlar om ändringar av konstitutionen, kan rättsväsendets oberoende och ansvarighet bara bedömas fullständigt med ledning av hur ändringarna fungerar i praktiken.

Högsta rättsrådet är den viktigaste institutionen som styr det bulgariska rättsväsendet, och konkreta resultat av reformen av rättsväsendet beror i hög grad på ett väl fungerande Högsta rättsråd i fråga om både professionalism och öppenhet. Dess verksamhet är avgörande för om rättsväsendet kan åtnjuta respekt och övertyga allmänheten om att rättsväsendets oberoende värnas. Detta förutsätter att alla statliga aktörer engagerar sig för rättsväsendets oberoende och lojalt samarbete mellan institutionerna. Det är nödvändigt med ett icke-politiskt och professionellt arbetsklimat på denna myndighet, och fokus bör ligga på prioriteringarna i reformen av rättsväsendet. Den rad av kontroverser och interna gräl som kännetecknat Högsta rättsrådet de senaste åren har gött misstankarna om yttre påtryckningar och påverkat allmänhetens förtroende för rättsväsendet¹⁶. En av de viktigaste proberstenarna under 2017 blir därför valet av ett nytt råd, både ledamöterna för rättsväsendet och de som utses av parlamentet. Det är viktigt att valet genomförs och syns genomföras på ett öppet sätt efter en seriös debatt om de olika kandidaternas förtjänster. Sedan måste det nyvalda rådet skapa resultat i form av opartiskt, professionellt beslutsfattande på nyckelområden.

- **Rekommendation:** Säkerställa val till Högsta rättsrådet med full insyn, med offentliga förhör i Nationalförsamlingen före valet av ledamöterna i den politiska kvoten, och civilsamhället ska få möjlighet att lämna synpunkter på kandidaterna.

En av Högsta rättsrådets viktigaste uppgifter är att utse chefer för domstolar och åklagarmyndigheter, och föreslå kandidater till de tre högsta ämbetena i det bulgariska rättsväsendet, ordförandena i de två högsta domstolarna samt nationalåklagaren. Att sådana utnämningar sköts på ett förtjänstbaserat och öppet sätt är en viktig prövning av rådets förmåga att fungera som en professionell och oberoende institution som åtnjuter rättsväsendets och allmänhetens förtroende. En särskilt viktig utnämning 2017 blir ordförandeposten i Högsta förvaltningsdomstolen.

- **Rekommendation:** Nå resultat i form av öppna, förtjänstbaserade utnämningar till höga poster i rättsväsendet, bl.a. den nya ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta rättsrådets inspektion har bidragit till det bulgariska rättsväsendets redovisningsskyldighet och effektivitet genom regelbundna inspektioner och rapporter. Dess potential har dock inte utnyttjats fullt ut. Från och med januari 2017 utökas inspektionens befogenheter så att den kan utreda intressekonflikter och andra integritetsfrågor i domarkåren, och regeringen har gett inspektionen mer resurser så att den kan utföra sina nya uppgifter. Visserligen ansvarar Högsta rättsrådet för beslut om disciplinpåföljder, men de nya bestämmelserna om domarkårens integritet ger inspektionen en mer central betydelse för det viktiga uppdraget att följa upp oriktigheter. Inspektionen behöver bästa möjliga förutsättningar att fullgöra sina nya uppgifter. Här kan extern expertkunskap vara värdefullt som stöd för satsningarna på ökad organisatorisk kapacitet.

- **Rekommendation:** Förbättra inspektionens praktiska verksamhet och Högsta rättsrådets uppföljning av inspektionens resultat, särskilt i integritetsärenden, genom att inhämta externt stöd från exempelvis SRSS eller Europarådet.

Den rättsliga ramen

Som ett led i strategin för reform av rättsväsendet lade den bulgariska regeringen 2016 fram två omfattande paket med ändringar av domstolslagen. Utarbetandet av ändringarna föregicks av en bred debatt och samråd med det civila samhället. Tillämpningen av de nya rättsreglerna blir en stor utmaning för rättsväsendet och beror starkt på hur reformen av rättsväsendet fortskrider (det tredje riktmärket). I enlighet med strategin för reform av rättsväsendet bör

¹⁶ Bulgarien hamnar konsekvent bland de EU-länder som har den lägsta upplevda poängen i fråga om rättsväsendets oberoende. Resultattavla för rättskipningen i EU 2016, s. 35–36.

Bulgarien fortsätta att titta på eventuella problem med den rättsliga ramen och huruvida de kan lösas med ändringar av domstolslagen.

Justitieministeriet har utarbetat en omfattande serie ändringar av straffprocesslagen, med stöd av domstolarna och åklagarmyndigheterna. Detta skulle avsevärt förbättra hanteringen av grov brottslighet, bl.a. genom åtgärder mot långdragna brottmålsförfaranden och underlättande av lagföring av korruptionsrelaterade brott. På senare tid har undersökningar också visat att straffprocessrätten behöver ändras ytterligare. Det är därför viktigt att gå vidare på detta område.

En heltäckande översyn av strafflagen har i tidigare rapporter framhållits som viktig, men skulle förutsätta en vidare reflektion om straffrättens framtid genom en bred debatt och sorgfälliga förberedelser. Det bör ses som ett projekt på längre sikt, bl.a. med beaktande av Bulgariens administrativa kapacitet. Just nu bör man prioritera att genomföra ett antal riktade ändringar på områden där de befintliga bestämmelserna medför operativa problem vid åtal mot korruption eller organiserad brottslighet

- **Rekommendation:** Anta ändringarna av straffprocesslagen och strafflagen för att förbättra de rättsliga förutsättningarna att åtala korruption på hög nivå och allvarlig organiserad brottslighet.

Att hantera de komplexa utmaningar som vidlåder brottmål i Bulgarien kommer att kräva att de nya bulgariska myndigheterna storsatsar och väljer mellan sina prioriteringar. De förberedelser som redan inlett och underlaget från projekten för tekniskt stöd, t.ex. det nyligen färdigställda projekt som samordnats av kommissionens stödtjänst för strukturreformer (SRSS), är en bra utgångspunkt. Att genomföra rekommendationerna från de här studierna skulle göra det möjligt för Bulgarien att effektivt åtgärda problem både under det andra riktmärket och flera andra riktmärken, särskilt i fråga om kamp mot korruption och organiserad brottslighet.

Fortsatt reform av rättsväsendet

För det vidare genomförandet av strategin för reform av rättsväsendet kommer det att krävas fortsatt arbete och engagemang av de bulgariska myndigheterna. Ett antal projekt är redan färdiga, och andra håller på att utarbetas. Det nya it-systemet för slumpmässig fördelning av ärenden i domstolarna, som hittills fungerat okontroversiellt, är ett lovande steg som visar att långvariga problem kan åtgärdas. Den ändrade domstolslagen bör bidra till snabba framsteg inom e-juridik för att stärka rättsväsendets öppenhet och tillgänglighet i hela landet. Ett betydande arbete har utförts för att ta fram normer för arbetsbelastning så att man kan bedöma arbetsfördelningen i domstolar och åklagarmyndigheter. Detta arbete kan nu gå vidare så att normerna kan utgöra grund för beslut om bl.a. personalutveckling, befordran, disciplinärenden och fördelning av personalresurser.

- **Rekommendation:** Offentligt lägga fram en årlig lägesrapport om genomförandet av den nationella strategin för reform av rättsväsendet och ange de steg som återstår. Inrätta former för löpande offentlig redovisning av framstegen under återstoden av strategin.

Högsta rättsrådet och åklagarmyndigheterna har inlett förberedelser för mer övergripande ändringar av rättsväsendets geografiska indelning. Det är ofrånkomligen en process på längre sikt, eftersom den kommer att kräva tid för samordning och förankring i samhället i stort. På kort sikt kan praktiska steg tas för att åtgärda den sneda arbetsfördelningen mellan de rättsliga myndigheterna, särskilt för att förbättra arbetsvillkoren på några av de största, mest upptagna domstolarna, och innan så sker är det svårt att se hur frågor om försenade ärenden kan bedömas objektivt. Högsta rättsrådet har redan tagit små steg i denna riktning tidigare, men på

grundval av de nya normerna för arbetsbelastning kan en mer objektiv bedömning göras av behovet att omfördela resurser mellan domstolarna.

- **Rekommendation:** Åtgärda arbetsbelastningen på de mest upptagna domstolarna med hjälp av de nya normerna för arbetsbelastning, och enas om en plan för reform av rättsväsendets geografiska indelning samtidigt med utvecklingen av e-juridik.

De strukturella begränsningarna för oberoende och ansvarsutkrävande i åklagarväsendets organisation är något som framhållits i strategin för reform av rättsväsendet. De nya ändringarna av domstolslagen innehåller några inslag som är avsedda att åtgärda detta. Dessutom har Bulgarien bitt SRSS om hjälp att utarbeta en oberoende bedömning av åklagarmyndigheten. Således har en rapport om åklagarmyndighetens funktion med rekommendationer utarbetats av experter från Tyskland, Spanien, Nederländerna och Förenade kungariket.

- **Rekommendation:** Upprätta en plan för att genomföra rekommendationerna i SRSS rapport om reform av åklagarmyndigheten och dess samspel med andra institutioner, inbegripet former för offentlig redovisning av framstegen.

I maj 2016 beställde nationalåklagaren en studie för att analysera domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna där det konstaterats att de bulgariska myndigheterna underlåtit att fullgöra sin skyldighet att genomföra en effektiv utredning¹⁷ och föreslå lösningar i de fall överträdelserna förblir relevanta. Studien blev färdig i november 2016 och innehåller en rad värdefulla rekommendationer.

- **Rekommendation:** Upprätta en plan för att genomföra rekommendationerna i studien, inbegripet former för offentlig redovisning av framstegen.

Det krävs omfattande satsningar för att genomföra åtgärderna inom det tredje riktmärket. Det kan övervägas att fler projekt för tekniskt bistånd tas fram inom ramen för SRSS på de områden som det tredje riktmärket omfattar, för att hjälpa de bulgariska myndigheternas arbete.

3.2 Korruption

Bulgariens fjärde och femte riktmärke inom mekanismen avser effektiv bekämpning av korruption, både på hög nivå och mer allmänt inom offentliga institutioner. Att regeringen tagit fram en uppdaterad nationell strategi för bekämpning av korruption är ett viktigt steg, men det viktiga är fortfarande att se till att den tillämpas, att anta nödvändiga rättsregler och inrätta de institutioner som krävs. Nu, ett år efter rapporten från januari 2016, får det konstateras att framstegen varit begränsade.

Korruption på hög nivå

Regeringens utkast till antikorrupsionslag har inte antagits, vilket innebär att den föreslagna nya samlade antikorrupsionsmyndigheten inte har inrättats. Den skulle ha haft ansvaret för kontroll av höga tjänstemäns intressekonflikter och förmögenhetsdeklarationer, och förvaltningsrättsliga utredningar av eventuell korruption och otillbörlig vinning.

Antagandet av en lag om inrättande av en effektiv och redovisningsskyldig ny antikorrupsionsmyndighet blir ett viktigt tecken på Bulgariens beslutsamhet under 2017. Några av den planerade nya myndighetens egenskaper, t.ex. att förverkanskommissionen uppgår i den nya myndigheten, bör övervägas noga. Med tanke på förverkanskommissionens resultat hittills är det viktigt att organisatoriska förändringar inte undergräver de framsteg som

¹⁷ Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria [ECHR 070 \(2015\)](#)

gjorts. Några mindre kontroversiella inslag i strategin mot korruption har inte heller genomförts, särskilt förstärkningen av de administrativa inspektionerna, för vilka lagförslag ännu inte lagts fram.

- **Rekommendation:** Anta ny lagstiftning om bekämpning av korruption i enlighet med föresatserna i antikorrupsionsstrategin, och se till att den genomförs. Inrätta en effektiv antikorrupsionsmyndighet.
- **Rekommendation:** Anta och genomföra ändringar av förvaltningslagen för att stärka interninspektionernas ställning i den offentliga förvaltningen.

Bulgariens rapportering av nya ärenden som utreds och går vidare till domstol har förbättrats. Dock bygger alla bedömningar av resultat i kampen mot korruption på hög nivå på att slutliga domar avkunnas och genomförs, mot bakgrund av mönstret att högnivåärenden sällan leder till fällande dom. Att visa allmänheten att överträdelse spåras upp och att gärningsmännen lagförs effektivt är det starkaste tecknet på att antikorrupsionssatsningen fungerar. Bulgarien har fortfarande inte visat sådana slutliga resultat. Användbara analyser infördes 2016 i olika former, bl.a. åklagarmyndighetens analys av tidigare korrupsionsärenden, vilket kan tjäna som grund för vidare konkreta åtgärder.

- **Rekommendation:** Med utgångspunkt i analysen av tidigare ärenden upprätta en plan med alla berörda institutioner för att åtgärda brister i utredning och åtal mot korruption på hög nivå, inbegripet former för offentlig redovisning av resultaten.
- **Rekommendation:** Inrätta former för offentlig redovisning av resultaten i offentliga högnivåärenden. Åklagarmyndigheten rapporterar om utredningar och åtal, under iakttagande av oskuldspresumtionen. Högsta kassationsdomstolen och justitieministeriet rapporterar om fällande domar och om påföljder.

Att uppnå det fjärde riktmärket kräver nya tag av de bulgariska myndigheterna, först och främst för att visa resultat i ärenden på hög nivå. De förberedelser som redan inletts kan vara en bra utgångspunkt, även om vissa förslag till ändringar av befintliga institutioner med fördel kan utredas mer, och noggranna bedömningar bör göras för att förebygga negativa effekter på resultaten.

Korruption på lokal nivå och vid gränserna

Det behövs större insatser mot korruption på lägre nivåer, särskilt förebyggande insatser och helst i kombination med vidare satsningar på öka insyn och professionalism i den offentliga förvaltningen. Offentlig upphandling anses allmänt löpa särskilt hög risk för korruption. Bulgarien har gjort framsteg med att genomföra strategin för offentlig upphandling sedan den antogs 2014, bl.a. genom att införa riskbaserade, ingående förhandskontroller. Nu behöver man visa resultat i form av effektiv uppföljning av dessa kontroller och införa verkningsfulla påföljder för alla oriktigheter.

- **Rekommendation:** Utföra en extern översyn av förhandskontrollerna av offentlig upphandling och uppföljningen av dem, inbegripet efterhandskontroller och av upptäckta fall av intressekonflikter eller korruption och åtgärder som vidtagits för att råda bot på upptäckta brister.

Inrikesministeriet har vidtagit en rad konkreta förebyggande åtgärder mot korruption (särskilt rörande trafik- och gränspolis) i samband med en mer övergripande reform av ministeriet. Dessa åtgärder bör fortsätta att följas upp löpande. Dessutom bör planer för att utvidga dessa åtgärder till andra ministerier intensifieras.

- **Rekommendation:** Införa riskbaserade åtgärder mot korruption på lägre nivåer inom högrisksektorer i den offentliga förvaltningen, inspirerat av åtgärderna vid Inrikesministeriet. Fortsätta med åtgärderna inom Inrikesministeriet.
- **Rekommendation:** Inrätta former för offentlig redovisning av genomförandet av den nationella strategin mot korruption under återstoden av strategin.

3.3 Organiserad brottslighet

Det sjätte riktmärket inom mekanismen rör organiserad brottslighet. Utvecklingen det senaste årtiondet tyder på att den organiserade brottsligheten förändrats, och blivit mer splittrad, mångsidig och diversifierad, slagit sig på laglig affärsverksamhet och blivit mindre öppet våldsam. Många bulgariska aktörer anser att det sjätte riktmärket i den form det fick för tio år sedan därför är mindre relevant, eftersom brottsligheten håller på att förändras till något som är mer jämförbart med läget i en del andra medlemsstater. Bulgarien måste dock visa att man har ett fungerande system för att bekämpa organiserad brottslighet och visa att slutliga domar i ärenden som rör allvarlig organiserad brottslighet avkunnas och genomdrivs.

Efter en serie omstruktureringar de senare åren förefaller nu direktoratet mot organiserad brottslighet ha återfått sin operativa stabilitet och kapacitet. De ovannämnda strukturella problemen med straffprocesslagen, som försvårar utredningar, är fortfarande ett orosmoment. Det finns också fortsättningsvis utmaningar med operativ kapacitet, utbildning och utrustning, som behöver förbättras.

Specialdomstolen och den särskilda åklagarmyndigheten för organiserad brottslighet skapar resultat. Högsta kassationsdomstolen bedömde specialdomstolarnas resultat, och belyste några kritiska frågor som behöver uppmärksammas ytterligare med tanke på de mer allmänna frågor som nämns ovan under det andra och tredje riktmärket. Ett förslag har lagts fram om att utvidga specialdomstolens befogenhet till fall av korruption på hög nivå. Sådana jurisdiktionsändringar behöver beredas noggrant och åtföljas av analyser av resursbehov och ändringarnas eventuella rättsliga konsekvenser. Det bör vara tydligt att det inte uppstår några oavsiktliga negativa konsekvenser för beivrandet av organiserad brottslighet.

I allmänhet är det viktigt att de myndigheter som ansvarar för kampen mot organiserad brottslighet får den arbetsro som krävs för att utreda ärenden och driva dem i domstol. Bulgarien har börjat visa resultat i fråga om organiserad brottslighet. Denna positiva tendens bör fortsätta och stärkas ytterligare.

- **Rekommendation:** Inrätta former för offentlig redovisning av resultaten i offentliga högnivåärenden. Åklagarmyndigheten rapporterar om utredningar och åtal, under iakttagande av oskuldspresumtionen. Högsta kassationsdomstolen och justitieministeriet rapporterar om fällande domar och om påföljder.

Beträffande förverkan av tillgångar har ändringar av lagen om förverkan av brottsliga tillgångar föreslagits för att lösa en rad problem (t.ex. sänkt tröskel för omotiverade tillgångar). De har dock ännu inte antagits av Nationalförsamlingen. Kommissionen för förverkan av olagliga tillgångar fortsätter trots det att leverera solida resultat. Dess framtid som oberoende organ är dock oklar, med tanke på de framlagda förslagen om att låta den uppgå i en ny samlad antikorrupsionsmyndighet.

- **Rekommendation:** Anta de nödvändiga ändringarna av lagen om förverkan av brottsliga tillgångar och se till att förverkanskommissionen fortsätter att fungera oberoende och effektivt.

4. SLUTSATSER

Kommissionen uppmärksammade i sina rapporter om samarbets- och kontrollmekanismen 2015 och 2016 de betydande steg som de bulgariska myndigheterna tagit för att få in reformerna på rätt spår igen. Bulgarien gjorde 2016 ytterligare betydande framsteg med att genomföra strategin för reform av rättsväsendet, medan den nationella antikorrupsionsstrategin bara börjat genomföras. Mer allmänt har framstegen de senaste tio åren inte kommit så snabbt som man kunnat hoppas, och ett antal betydande utmaningar kvarstår utan att ha åtgärdats. Den nya regeringen behöver föra reformerna framåt för att nå permanenta resultat. Därför kan det i denna rapport inte konstateras att riktmärkena nu är uppnådda. Det är dock möjligt att lägga fram ett begränsat antal rekommendationer som kan leda till att enskilda riktmärken preliminärt avslutas, och sedan att hela samarbets- och kontrollmekanismen avslutas.

Kommissionen anser att målen för mekanismen kan nås om rekommendationerna i denna rapport följs. Hur snabbt det går beror på hur snabbt Bulgarien kan åtgärda de kvarstående bristerna på ett permanent sätt. Kommissionen uppmanar därför Bulgarien att följa rekommendationerna i denna rapport. Kommissionen kommer att bedöma framstegen i slutet av 2017.