



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.7.2012
COM(2012) 411 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om framstegen i Bulgarien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2012) 232 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om framstegen i Bulgarien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

I. Samarbets- och kontrollmekanismen: Stödja Bulgarien i reformen av rättsväsendet, kampen mot korruption och kampen mot organiserad brottslighet

Inför Bulgariens EU-anslutning 2007 nåddes enighet om att ytterligare insatser behövdes på viktiga områden för att åtgärda brister i fråga om reformerna av rättsväsendet, bekämpningen av korruption och bekämpningen av organiserad brottslighet. Detta ledde till inrättandet av samarbets- och kontrollmekanismen, som utgör en ram för att stödja Bulgarien och följa upp framstegen på dessa områden.¹ Sex riktmärken ställdes upp, bl. a. för rättsväsendets oberoende och ansvarighet, öppenhet och effektivitet, bekämpningen av korruption på hög nivå och av korruption i hela den offentliga sektorn samt bekämpningen av organiserad brottslighet. Enligt beslutet ska kommissionen lägga fram regelbundna rapporter och samarbets- och kontrollmekanismen tillämpas tills målen för den har uppnåtts och alla sex riktmärken har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.²

I denna rapport bedöms huruvida målen för samarbets- och kontrollmekanismen har uppnåtts fem år efter dess upprättande. Bedömningen bygger på den analys som återges i den tekniska rapport som bifogas denna rapport, och sammanfattar resultaten hittills och vad som återstår att göra. Det redogörs för arbetet under de senaste fem åren, den lagstiftning och de instrument som införts och de resultat som uppnåtts med hjälp av dem. Under denna period har det förekommit faser av såväl snabba framsteg som motgångar. Samarbetet har tidvis varit aktivt, men andra gånger har samarbets- och kontrollmekanismen mötts av ogillande och motstånd. Kommissionen är på det hela taget övertygad om att samarbets- och kontrollmekanismen har gett ett stort bidrag till reformarbetet i Bulgarien. I denna rapport granskas särskilt reformprocessens hållbarhet och oåterkallelighet, bl.a. om egenansvaret är tillräckligt starkt förankrat för att reformarbetet ska kunna hålla rätt kurs.

Dagens EU kännetecknas av ett kraftigt inbördes beroende. Rättsstatsprincipen utgör en av EU:s grundläggande principer och de starka gemensamma intressen som hänger samman med dem återspeglas även i ett intresse hos den bulgariska allmänheten för dessa frågor.³ Enligt Eurobarometerundersökningar anser 96 % av bulgarerna att korruption och organiserad brottslighet är ett allvarligt problem för landet, och 92 % är av samma åsikt när det gäller brister i rättssystemet. Av samma enkät framgår att 76 % av bulgarerna anser att EU bör spela en roll för att åtgärda dessa problem.⁴

¹ Ministerrådets slutsatser av 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 [delgivet med K(2006) 6570 slutlig]

² Enligt beslutet kan dessutom skyddsåtgärder tillämpas, vilket dock inte har blivit nödvändigt.

³ Europeiska rådets slutsatser från den 28–29 juni innehåller ett åtagande från EU inom ramen för tillväxt- och sysselsättningspakten om att åtgärda förseningar i rättsväsendet som en del av moderniseringen av den offentliga förvaltningen (Europeiska rådets slutsatser den 29 juni 2012, s. 8).

⁴ Flash Eurobarometer-enkät genomförd av kommissionen i Bulgarien i maj 2012 (Flash Eurobarometer 351: The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania) http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

Samarbets- och kontrollmekanismen ställer inte högre krav på Bulgarien än andra medlemsstater. Målet för mekanismen, att hjälpa Bulgarien att uppnå normer som är jämförbara med andra medlemsstaters, stöds av 78 % av bulgarerna.⁵ För att kunna bedöma vad som åstadkommit i Bulgarien efter EU-anslutningen utgör situationen i andra medlemsstater en viktig faktor. I denna rapport använder kommissionen referenspunkter och jämförelseindikatorer när sådana finns att tillgå.⁶ För att jämföra framstegen i Bulgarien med läget i andra medlemsstater har kommissionen också stött sig på kvalificerade experter som företräder centrala yrkesgrupper när det gäller att hantera dessa frågor.⁷

Sedan 2007 har ca 41 miljoner euro i EU-budgetmedel ställts till förfogande genom strukturfonderna för att stödja reformen av rättsväsendet i Bulgarien. Fram till mitten av 2012 har det fattats beslut om 25 projekt med en budget på sammanlagt 13,6 miljoner euro på områdena utbildning, personalutveckling, kapacitetssupplemang och tekniskt bistånd. Samtidigt har flera medlemsstater stött Bulgarien genom bilaterala projekt på alla områden som berörs av reformen av rättsväsendet, bl.a. reform av polisväsendet, bekämpning av korruption och bekämpning av organiserad brottslighet.⁸

II. Analys av framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen 2007–2012

Kommissionens övergripande bedömning av framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen efter Bulgariens anslutning visar att betydande framsteg har gjorts när det gäller den grundläggande rättsliga ramen. I avgörande skeden har den bulgariska regeringen visat en stark politisk vilja att åstadkomma djupgående och varaktiga reformer. Nu består utmaningen i att fylla vissa strategiska luckor och sörja för ett effektivt genomförande. Viljan från det bulgariska samhällets sida varierar fortfarande när det gäller att genomföra de reformer som övervakas med hjälp av samarbets- och kontrollmekanismen. De olika insatserna måste förenas genom ett mer konsekvent genomförande. En större samstämmighet i reformerna skulle utgöra den bästa indikatorn på att processen är varaktig och oåterkallelig.

Sedan 2007 har Bulgarien genomfört en rad viktiga rättsliga och konstitutionella reformer. Även om reformerna inte har slutförts, har de lett till att viktiga och ibland innovativa strukturer har införts, särskilt för att främja en specialisering när det gäller att lösa problemen. Viktiga institutioner som Högsta domstolen och dess inspektionsenhet har inlett sin verksamhet. Det har gjorts betydande satsningar på strukturer för att bekämpa organiserad brottslighet, vilket har lett till att specialiserade organ inom rättsväsendet och polisen har inrättats; stora framsteg har gjorts med att förbättra den rättsliga ramen för förverkande av tillgångar och samarbetet med andra medlemsstater har varit framgångsrikt.

De möjligheter som denna ram ger har dock inte utnyttjats till fullo. Högsta domstolen har getts långtgående befogenheter att förvalta och leda rättsväsendet. Dessa befogenheter har inte använts för att se till att yrkesutövningen inom rättsväsendet sker på ett ändamålsenligt sätt, på grundval av meriter och integritet, eller att rättsutövningen är enhetlig och oberoende på ett sätt som skapar förtroende hos allmänheten.

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Som referenspunkter har använts bland annat Europarådets, OECD:s och FN-organs arbeten.

⁷ År 2012 bestod experterna bl.a. av ledande rättstillämpare från Frankrike, Tyskland, Irland, Polen, Spanien, Slovenien och Storbritannien.

⁸ Den tekniska rapporten, s. 36.

Det finns fortfarande inte någon klar riktning för politiken, vilket har bromsat framstegen. Många institutioner har vidtagit ändamålsenliga åtgärder. Det faktum att åtgärderna är begränsade till de enskilda institutionerna och att det saknas ett samordnat tillvägagångssätt tyder dock på att reformernas inriktning fortfarande är oklar. Under de fem år som samordnings- och kontrollmekanismen har funnits har Bulgariens olika regeringar och parlament givit olika tyngd åt dessa frågor och i varierande grad engagerat sig för att nå resultat. En handlingsplan för reformen av rättsväsendet antogs 2010. Grundläggande principer, t.ex. rättsväsendets oberoende, har inte alltid respekterats till fullo. Avsaknaden av en övergripande inriktning för reformprocessen har lett till att den inte har fått upp den fart som behövs för att bli en erkänd del av Bulgariens utveckling.

Denna slutsats stärks av det faktum att många viktiga åtgärder förefaller att ha vidtagits främst till följd av yttre påtryckningar. Samarbets- och kontrollmekanismen har i sig spelat en viktig roll i denna process och har fått erkännande för detta av den bulgariska allmänna opinionen.⁹ Mekanismen har, trots de påtryckningar som tidvis förekommit, bidragit till att upprätthålla inriktningen på reformerna, och att uppmuntra till förändringar som förutsätter att egenintressen ifrågasätts. Det faktum att förändringen fortfarande är beroende av yttre påtryckningar föranleder frågan om den är hållbar och oåterkallelig.

Egenansvaret och genomförandet är därför viktiga för uppfyllandet av riktmärkena inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. De är utslagsgivande när det gäller reformernas hållbarhet och oåterkallelighet. Utnämningen av det nya Höga rådet och den nya riksåklagaren, och deras arbete, kommer att utgöra en av indikatorerna på reformernas hållbarhet.

II.1 Reformen av rättsväsendet 2007–2012

Riktmärke 1: Anta ändringar av konstitutionen för att undanröja oklarheter i fråga om rättsväsendets oberoende och ansvarighet.

Riktmärke 2: Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande genom att anta och genomföra en ny lag för rättsväsendet och en ny civilprocesslag. Rapportera om verkningarna av dessa nya lagar samt av straffprocesslagen och av lagen om administrativa förfaranden, särskilt när det gäller förundersökningsskedet.

Riktmärke 3: Fortsätta reformen av rättsväsendet i syfte att öka professionalismen, ansvarigheten och effektiviteten. Utvärdera verkningarna av denna reform och årligen offentliggöra resultaten.

Vid anslutningen åtog sig Bulgarien att öka rättsväsendets oberoende, ansvarighet och integritet och att sörja för en rättsprocess som är effektivare, mer konsekvent och mer öppen för insyn. Dessa övergripande reformmål förutsatte ändringar av lagstiftningen, en reform av strukturerna och personalrekryteringen inom rättsväsendet och förbättringar av de rättsliga

⁹ Dessa slutsatser får stöd av den allmänna uppfattningen. 71 % av de som svarade på en Flash Eurobarometer-enkät i Bulgarien tror att EU-åtgärder inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har haft en positiv inverkan när det gäller att åtgärda brister i rättssystemet. 67 % anser att så är fallet i fråga om korruption, och 65 % i fråga om organiserad brottslighet. Samtidigt anser de flesta att läget på dessa områden är oförändrat eller har försämrats under de senaste fem åren. (Flash Eurobarometer 351).

förfarandena och rättstillämpningen. De förutsatte också attitydförändringar hos domarkåren och andra aktörer inom rättsväsendet. Alla statliga aktörer måste engagera sig: parlamentet, den verkställande makten och rättsväsendet, med stöd av det civila samhället.

Sedan 2007 har Bulgarien fått flera viktiga byggstenar på plats för att kunna förverkliga sina åtaganden i samband med EU-medlemskapet. Strax efter anslutningen vidtogs flera viktiga åtgärder: ändringar av konstitutionen, införande av en ny lag om rättsväsendet och en ny civilprocesslag, en ny lag om administrativa förfaranden och ändringar av straffprocesslagen. Under det första året efter anslutningen inrättades också nya rättsliga institutioner. En oberoende rättslig inspektionsenhet inrättades och ett nytt Högsta rättsråd tillträdde, med vittomfattande ansvar för förvaltningen av rättssystemet.¹⁰ Detta ansvar inbegrep personalförvaltningen inom rättsväsendet, bl.a. utnämningar, befordran, bedömning och personaltilldelning. Högsta rättsrådet gavs även disciplinärt ansvar och därför uppgiften att sörja för rättsväsendets ansvarighet och integritet och för att upprätthålla höga yrkesmässiga normer inom rättstillämpningen.¹¹ I och med att Högsta rättsrådet gavs ansvar för dessa områden blev det den främsta aktören i genomförandet av reformerna av rättsväsendet.

Bulgarien har åstadkommit resultat i genomförandet av den nya rättsliga och institutionella ramen. För första gången har det genomförts oberoende kontroller av domstolar och åklagarmyndigheter, det har utfärdats rekommendationer om förvaltning av domstolar och om rättstillämpning och man har intagit en striktare hållning i fråga om disciplinära åtgärder. Bulgarien har dessutom förbättrat de processrättsliga reglerna på alla tre rättsområden och börjat förbättra rättstillämpningen.

Dessa ansträngningar har dock ännu inte lett till några betydande förbättringar i rättsväsendets ansvarsskyldighet och effektivitet. Rättegångarna är ofta utdragna.¹² Det förekommer inkonsekvenser i disciplinärenden. I många viktiga mål har avgöranden inte fattats eller så har de inte fått avskräckande verkan. Det saknas fortfarande insyn i bedömningen av tjänsteutövning, befordringar och utnämningar och dessa sker inte på grundval av objektiva och meritbaserade kriterier. Det har ännu inte införts någon övergripande personalpolitik som möjliggör en balansering av personalbehovet och arbetsbördan. Åtgärder för att förbättra rättstillämpningen förefaller ofta ytliga och har ännu inte gett några konkreta effekter i utslag i viktiga mål. Frågor kvarstår när det gäller rättsväsendets oberoende.

Vissa av problemen hänger samman med brister i rättstillämpningen, men de tyder också på betydande brister i fråga om struktur, förfaranden och organisation inom Högsta rättsrådet och åklagarmyndigheterna. De val till Högsta rättsrådet som hålls inkommande höst och valet av en ny riksåklagare och en ny ordförande för Högsta kassationsdomstolen är avgörande för att Bulgarien ska kunna visa sin vilja att fortsätta med reformerna av rättsväsendet.

¹⁰ Högsta rättsrådets struktur fastställs i konstitutionen (Den tekniska rapporten, s. 4, fotnot 6).

¹¹ Högsta rättsrådet bistås på dessa områden av inspektionsenheten, domstolarnas ordförande och Bulgariens institution för rättslig utbildning, det nationella rättsinstitutet.

¹² Det framgår av statistik från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att Bulgarien är den medlemsstat med det största antalet domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som ännu inte har verkställts. I de flesta fall rör dessa domar de alltför utdragna straffrättsliga förfarandena och avsaknaden av ett effektivt rättsmedel. Andra problem är ineffektiva utredningar och polisens överdrivna användning av skjutvapen. (Europarådet: *Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

De strukturer som införts för rättssystemet skulle kunna användas för att driva reformerna framåt, åtgärda allmänhetens bristande förtroende för rättsväsendet och upprätta ett rättsligt system som bygger på en ändamålsenlig och ansvarig förvaltning. På så sätt skulle man kunna få ett rättsväsende med rätt balans mellan ändamålsenlighet, ansvarighet, integritet och oberoende. Detta förutsätter dock ett större engagemang av Högsta domstolen och åklagarmyndigheterna, som är tillräckligt starkt för att ifrågasätta egenintressen som är djupt rotade.

Ett betydande framsteg sedan 2007 är att det civila samhället och yrkessammanslutningar för domare har engagerat sig för reformerna av rättsväsendet. De bulgariska myndigheterna bör använda dessa resurser bättre, inleda ett närmare samarbete med utländska partner och samla alla viktiga aktörer kring ett gemensamt åtagande för reformer.

Rättsväsendets oberoende, ansvarighet och integritet

Ändringarna av konstitutionen i februari 2007 skapade ramar för det bulgariska rättsväsendets oberoende. I konstitutionen ges rättsväsendet en betydande autonomi när det gäller förvaltning. I konstitutionen ges dock även de politiska institutionerna en framträdande roll: hälften av Högsta domstolens valda ledamöter och alla inspektörer inom rättsväsendet väljs av parlamentet.¹³ Detta missförhållande har kritiserats av Europarådets Venedigkommission.¹⁴ Nämndemän kan ha ett betydande inflytande på domstolsbeslut, men de utnämns av lokala politiska krafter.¹⁵ I rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har man även tagit upp utnämningar på grundval av meriter och bedömningar av tjänsteutövningen.¹⁶

Att dessa områden är problematiska har bekräftats genom det faktum att flera viktiga utnämningar inom rättsväsendet av parlamentet och Högsta domstolen har skett utan insyn och objektivitet och präglats av påståenden om politiskt inflytande.¹⁷ Frågor om oberoendet har också väckts efter flera fall av direkt politisk kritik mot enskilda domare. Högsta domstolens avsättande av ordföranden för domarnas yrkessammanslutning från domarämbetet ger anledning till oro.¹⁸ Högsta domstolen har inte vidtagit åtgärder för att skydda rättsväsendets oberoende i dessa fall. Det allmänna intrycket är att man har underlåtit att iaktta åtskillnaden mellan statsmakterna, vilket får direkta konsekvenser för allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Ändringarna av konstitutionen 2007 och antagandet av en ändrad lag om rättsväsendet samma år skapade grundvalen för en egentlig politik för rättsväsendets integritet och ansvarighet. Domarkårens immunitet begränsades till tjänsteutövningen och en oberoende rättslig

¹³ Medlemmarna av den parlamentariskt tillsatta delen av Högsta domstolen väljs med enkel majoritet, medan inspektörerna väljs med två tredjedels majoritet.

¹⁴ Se den tekniska rapporten, s. 5, fotnot 7.

¹⁵ Se den tekniska rapporten, s. 18.

¹⁶ Senast i KOM(2011) 459 slutlig, s. 8.

¹⁷ I kommissionens rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen av den 20 juli 2011 (KOM(2011) 459 slutlig, s. 5) och den 8 februari 2012 (COM(2012)57 final, s. 2) påpekades problem med öppenhet och objektivitet när det gäller tillsättningar av högre tjänster inom rättsväsendet i detta sammanhang (se den tekniska rapporten, s. 6 och 14).

¹⁸ Efter en regeringsledamots anklagelser om inflytande och partiskhet i fall av organiserad brottslighet värdade domare vid tingsrätten i Sofia till Högsta domstolen i februari att skydda rättsväsendets oberoende och att fastställa de faktiska omständigheterna i fallet. Den anklagade domaren väckte också talan för förtal. Domaren avsattes därefter från domarämbetet av Högsta domstolen den 12 juli på grund av att offentliggörandet av motiveringen i ett mål försenats. Detta ledde till strejker och protester i flera domstolar, bland annat av ett stort antal domare från högsta kassationsdomstolen.

inspektionsenhet inrättades. År 2009 antog Bulgarien en etisk kod för domarkåren och inrättade en central kommitté inom Högsta råtsrådet för frågor rörande integritet¹⁹. Genom ändringar av lagstiftningen 2010 blev bedömning av integriteten ett obligatoriskt inslag inom karriärutveckling och befordran inom rättsväsendet och det skapades lokala strukturer för integritet och bedömning. Detta ledde till de första egentliga disciplinära åtgärderna inom det bulgariska rättsväsendet.²⁰

De flesta av dessa disciplinärenden har föranletts av de kontroller som utförts av inspektionsenheten, som inledde sin verksamhet 2008. Inspektionsenheten har inom Högsta råtsrådet aktivt fört fram sina synpunkter i disciplinärenden och gavs rätt att överklaga beslut i disciplinärenden 2009. Den lägger fram detaljerade rekommendationer till domstolsordförande. Enhetens kontrollverksamhet, som saknar tidigare motsvarighet, bidrar på ett positivt sätt till att förbättra disciplinen och ansvarigheten i rättsväsendet.²¹ Samtidigt har inspektionsenheten inte riktat in arbetet på att avhjälpa de systematiska bristerna i fråga om ansvarighet och rättstillämpning. Inspektionsenheten har t.ex. inte lämnat rekommendationer när det gäller slumpmässig tilldelning av mål, eller åtgärdandet av betydande och systematiska brister i rättstillämpningen.²²

De disciplinära åtgärderna sedan 2007 visar på en viss mildhet och en ovillighet att ta itu med allvarliga ärenden, särskilt när det gäller integritet. Två uppmärksammade fall av anklagelser om missbruk av inflytande bland domarkåren ledde till rättsliga förfaranden först efter kraftiga påtryckningar från allmänheten.²³ Att avgöranden i disciplinärenden har överklagats med framgång i högsta förvaltningsdomstolen tyder på brister i domstolens rättspraxis, i Högsta råtsrådets disciplinära förfaranden eller i lagstiftningen. Dessa brister bör analyseras och rättas till. Detsamma gäller för verkställigheten av straffrättsliga påföljder, eftersom åklagarmyndigheterna inte systematiskt har undersökt de domare som varit inkopplade på dessa mål. Det finns ett samband med domstolsväsendets svaga resultat när det gäller att driva fall av korruption inom den egna domarkåren.²⁴

På det hela taget har rättstillämpningen på det disciplinära området inte varit konsekvent. Bulgarien har inte heller lyckats införa integritet i systemet för befordran och bedömning av tjänsteutövningen, trots de ändringar av lagen om rättsväsendet som infördes 2010. Kontrollerna av integriteten har varit rent formella och haft liten förebyggande effekt, och man har ibland förlitat sig på icke-statliga organisationer för att offentliggöra relevant information. Olika utnämningar till höga poster under denna period har inte skett med tillräcklig insyn och fortsätter att präglas av anklagelser om politiskt inflytande och bristande

¹⁹ Oberoende experter som kommissionen rådfrågat har dock gett uttryck för oro när det gäller bristen på åtskillnad av roller inom Högsta råtsrådet (den tekniska rapporten, s. 13, fotnot 49),

²⁰ Det förekom få disciplinära åtgärder före 2007 och inrättandet av den oberoende inspektionsenheten. Högsta råtsrådet avgjorde 179 disciplinärenden mellan oktober 2007 och december 2011. Antalet utdömda påföljder ökade från 15 år 2008 och 24 år 2009 till 34 år 2010, för att därefter minska till 13 år 2011.

²¹ Inspektionsenheten genomför regelbundna och särskilda kontroller av förvaltningen av lokala domstolar och åklagarmyndigheter. Den har följt upp klagomål och undersökt särskilda frågor, t.ex. försenade mål. År 2011 hade inspektionsenheten genomfört en fullständig bedömning av alla domkretsar.

²² Se den tekniska rapporten, s. 7.

²³ Alla disciplinära påföljder har annullerats av högsta förvaltningsdomstolen i ett av dessa två fall. Se den tekniska rapporten, s. 14–15.

²⁴ Detta har påpekats i flera rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, bl.a. KOM(2011) 459 slutlig, s. 4 och COM(2012) 57 final, s. 2–3.

integritet.²⁵ Rättsväsendets ledares oförmåga att fastställa och genomföra en verklig strategi mot korruption²⁶ har lett till att en del av domarkåren har distanserat sig, och förefaller att bidra till allmänhetens låga förtroende för rättsväsendet.²⁷

En effektiv rättsprocess

Högsta rådet har ansvaret för personalpolitiken inom rättsväsendet. Till det hör rekrytering, tillhandahållande av utbildning genom det nationella rättsinstitutet, regelbunden bedömning, befordringar och utnämningar till högre tjänster inom rättsväsendet. Genom lagändringar 2010 fick Högsta rådet även uppgiften att bedöma arbetsbördan, ändra behörighetsområden, omfördela resurser och vid behov lägga ned domstolar. Högsta rådet har således alla befogenheter som behövs för att förvalta personalresurser och strukturer inom rättsväsendet på ett lämpligt sätt och därigenom främja rättsväsendets effektivitet.

Alltsedan 2007 har det förekommit vissa problem när det gäller Högsta rådet sätt att fullgöra sina skyldigheter på detta område. För det första har Högsta rådet inte praktiskt kunnat förverkliga syftena med den ändrade lagen om rättsväsendet när det gäller befordringar. Systemet kan i praktiken inte garantera att domarnas karriär bygger på yrkesmässiga meriter eller att frågor rörande integritet beaktas i tillräcklig utsträckning. Även om nya kriterier för bedömning av tjänsteutövningen fastställdes i lagen, har dessa inte använts för att visa skillnader i arbetsprestationer på ett korrekt sätt.²⁸ Bristerna i bedömningssystemet påverkar också befordringsförfarandena, vilket har lett till många överklaganden av beslut om befordran.²⁹

Befordringar och rekrytering har inte skett enligt någon konsekvent och förutsägbar tidsplan³⁰ på grundval av en bedömning av personalbehoven och en strategi för att tillgodose dessa. Under 2009–2011 fattades inga beslut om befordringar. Det stora antal lediga tjänster som därigenom uppstod vid vissa domstolar tillsattes genom utstationering av tjänstemän, dvs. ett förfarande utanför befordringssystemet som endast byggde på överenskommelser mellan domstolsordförande.³¹

²⁵ Frågor om integritet har tagits upp i samband med utnämningen av ordförande vid flera högre domstolar, av Högsta rådet inspektionsenhet och med avseende på vissa ledamöter i Högsta rådet. (Se den tekniska rapporten, s. 6 och 14 och KOM(2011) 459 slutlig, s. 4.

²⁶ T.ex. när det gäller att åtgärda brister i systemet för slumpmässig tilldelning av mål, där inspektionsenhetens kontroller tills vidare inte har lett till några konkreta korrigeringar åtgärder (se den tekniska rapporten, s. 7 och 19).

²⁷ Den allmänna uppfattningen om förekomsten av korruption inom rättsväsendet är mest negativ i Bulgarien av alla medlemsstater. I september 2011 ansåg 76 % av alla som svarade på en enkät i Bulgarien att korruptionen är utbredd inom rättsväsendet. En viss förbättring i fråga om uppfattningarna har dock skett sedan 2009. (Särskild Eurobarometer nr 374 om uppfattningar om korruption i EU, offentliggjord i februari 2012.)

²⁸ Se den tekniska rapporten, s. 13. Högsta rådet har t.ex. medgett att 98 % av de domare som omfattades av den bedömning som genomfördes 2011 fick resultatet ”mycket bra”.

²⁹ Ett befordringsbeslut som fattats av Högsta rådet annullerades av Högsta förvaltningsdomstolen i maj, eftersom den ansåg att Högsta rådet inte hade agerat korrekt när det beaktade den berörda personens akademiska resultat.

³⁰ Se den tekniska rapporten, s. 13, fotnot 46.

³¹ I praktiken motsvarade utstationeringen en befordran, och dessa fall rörde mestadels domstolar och åklagarmyndigheter i Sofia. Under 2011 uppgick antalet utstationerade domare och åklagare till 265, vilket kan jämföras med de 294 tjänster som erbjöds för befordran och förflyttning samma år.

Det förekommer betydande skillnader i arbetsbörda mellan domstolarna i Sofia och andra domstolar i landet.³² Dessa skillnader har gett upphov till allvarliga förseningar i flera domstolar, särskilt när det gäller att offentliggöra motiveringar till domstolsbeslut. Förseningar i offentliggörandet utgör ett verkligt hinder för en effektiv rättsprocess. De påverkar också rättsväsendets oberoende: eftersom en stor arbetsbörda vid många domstolar ofta leder till förseningar i offentliggörandet av motiveringarna bryter ett stort antal domare tekniskt sett mot lagen. Yrkessammanslutningar har gett uttryck för farhågor om att detta möjliggör subjektiv behandling och hävdar att vissa av deras medlemmar har utdömts påföljder, medan försenade motiveringar i andra fall har godtagits av inspektionsenheten för rättsväsendet.³³

Andra viktiga förutsättningar för en effektivare och mer konsekvent rättsprocess är effektiva förfaranden och yrkespraxis hos polis, åklagare och domstolar. Sedan 2007 har Bulgarien förbättrat de processrättsliga reglerna på alla tre rättsområden, dvs. straffrätten, civilrätten och förvaltningsrätten.³⁴ Tack vare detta har domstolarna kunnat utnämna reservförsvarsadvokater för att minska risken för förseningar, och åklagarmyndigheten har kunnat överklaga domstolsbeslut om att återförvisa mål för ytterligare utredning. Bulgarien inledde också arbetet på en ny straffrättslag 2010, eftersom den nuvarande lagen är föråldrad och illa lämpad för bekämpning av många nutida former av brott, t.ex. korruption, missbruk av tjänsteställning och organiserad brottslighet.³⁵ Arbetet på strafflagen har fortskridit i ojämn takt och det ursprungliga målet att lägga fram ett första utkast för offentlig debatt i början av 2013 har skjutits fram.

Kommissionen har sedan 2008 påpekat problem i fråga om rättstillämpning och utredningspraxis, särskilt när det gäller mål om korruption på hög nivå och allvarlig organiserad brottslighet.³⁶ Bulgarien bemötte till en början kommissionens farhågor genom att Högsta rådet gavs i uppdrag att övervaka flera mål av allmänt intresse, genom utbildningsinsatser och genom kontroller av inspektionsenheten för att fastställa om domarna har följt procedurreglerna. Reformen av de straffrättsliga förfarandena 2010 åtföljdes också av en strukturell omorganisering av polisutredningarna: betydligt fler poliser än tidigare fick ägna sig åt utredningsarbete, och utbildning och utrustning tillhandahölls för detta.

Dessa åtgärder bidrog till att handläggningen av vissa mål i domstolarna kunde påskyndas, men de hade ingen större inverkan på de mest betydande mål om korruption på hög nivå och organiserad brottslighet som kommissionen övervakade. Efter en detaljanalys av vissa viktiga mål rekommenderades i rapporten för samarbets- och kontrollmekanismen från juli 2011 att organisationsstrukturerna och domstolsförfarandena skulle bli föremål för en övergripande analys och att en handlingsplan skulle genomföras i samarbete med internationella experter och övervakas tillsammans med det civila samhället.³⁷ Detta hade ett särskilt samband med behovet av att se de olika institutionerna som en del av ett kontinuum, och inte som åtskilda

³² Enligt uppskattningar av rättstillämpare är arbetsbördan vid tingsrätten i Sofia åtta gånger högre än i andra förstainstansdomstolar och situationen vid distriktsdomstolen i Sofia anses vara ännu sämre. Omfördelningar av tjänster förekommer endast i en omfattning av 20-30 överföringar per år (den tekniska rapporten, s. 14). Några beslut om att stänga hela domstolar och omfördela personalen har ännu inte fattats.

³³ Ett mål som hänvisats till i detta sammanhang återges i korthet i fotnot 18.

³⁴ En ny civilprocesslag antogs i juli 2007, lagen om administrativa förfaranden ändrades 2007 och 2011 och straffprocesslagen ändrades 2010. Se den tekniska rapporten, s. 10–12.

³⁵ Se den tekniska rapporten, s. 9.

³⁶ Se den tekniska rapporten, s. 16.

³⁷ KOM(2012) 459 slutlig s. 8, rekommendationerna f och g.

enheter som tillämpar sina egna strategier. Som ett svar på detta vidtog Bulgarien flera strukturella och organisatoriska beslut som rörde åklagarmyndigheten och dess samarbete med andra viktiga organ. Dessa beslut har ännu inte lett till några påtagliga förbättringar i polisens och rättsväsendets resultat i mål om korruption på hög nivå och organiserad brottslighet (se nedan). Vidare har de brottsbekämpande myndigheterna och rättsväsendet ännu inte inlett någon övergripande och oberoende bedömning av bristerna i de befintliga strukturerna och förfarandena. Följaktligen är de potentiella verkningarna av de åtgärder som Bulgarien vidtagit på detta område sedan sommaren 2011 ännu inte synliga.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla betydelsen av enhetlighet inom rättsväsendet. Vid ett samråd inom domstolsväsendet nyligen framkom kraftigt divergerande åsikter mellan domarna när det gällde villkoren för tillämpning av preliminärt frihetsberövande av tilltalade i samband med allvarliga brott. Motsättningar på sådana viktiga områden ger anledning till avsevärd oro, och vittnar om brister i de rättsliga myndigheternas strävan efter enhetlighet. Särskilt gäller detta Högsta kassationsdomstolen i egenskap av viktigaste aktör på detta område. En proaktiv strategi från Högsta kassationsdomstolens sida för att finna och åtgärda inkonsekvent tolkning av lagstiftningen på alla relevanta områden skulle kunna medföra betydande fördelar, särskilt till stöd för Bulgariens kamp mot organiserad brottslighet och korruption.³⁸ Bulgarien har inte heller fått till stånd att domstolsutslag och motiveringar till dessa offentliggörs till fullo i ett enhetligt format.

Reform av rättsväsendet

Bristerna när det gäller rättsväsendets ansvarighet och rättsprocessens effektivitet kräver att åtgärder vidtas av de centrala institutioner som ansvarar för framstegen på detta område, särskilt Högsta rättsrådet och åklagarmyndigheterna. Kommissionen har därför rekommenderat en övergripande reform av dessa institutioner, med en bedömning och förbättring av de organisatoriska strukturerna och yrkespraxis när det gäller allvarliga brott.³⁹ Även om vissa begränsade åtgärder har vidtagits av åklagarmyndigheten⁴⁰ har dessa rekommendationer i huvudsak ännu inte genomförts.

Särskild uppmärksamhet har ägnats åt reformen av Högsta rättsrådet i och med att det nuvarande Högsta rättsrådets mandat håller på att löpa ut. Högsta rättsrådets roll framhävdes ytterligare när två ledamöter avgick 2011 på grund av besvikelse över dess oförmåga att genomföra påtagliga förbättringar i fråga om rättslig ansvarighet och integritet, och brister i insyn i den interna organisationen. I valet av ersättare till dessa poster vägrade flera domstolar att medverka, och ansåg att det nuvarande Högsta rättsrådet hade förlorat sin legitimitet att företräda domstolsväsendet.

³⁸ Högsta kassationsdomstolen meddelade endast fem tolkningsavgöranden om brott rörande organiserad brottslighet och korruption mellan 2007 och 2011.

³⁹ Dessa rekommendationer lades fram av kommissionen i punkt 1 och 3 på sidan 8 av den rapport om framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen som antogs den 20 juli 2011 (KOM(2011) 459).

⁴⁰ T.ex. har åklagarmyndigheten inrättat två nya avdelningar för bekämpning av ekonomiska brott och en avdelning för ungdomsrättsvård. Bulgarien måste fortfarande vidta åtgärder för att stärka åklagarnas interna oberoende för att garantera oberoende, objektiva och effektiva utredningar. Bulgarien måste i synnerhet åtgärda det faktum att den bulgariska lagstiftningen saknar tillräckliga garantier för en oberoende utredning i brott där riksåklagaren eller andra denne närliggande högre tjänstemän kan vara misstänkta (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 1108/02 Kovel, dom av den 5 november 2009, slutlig av den 5 februari 2010).

Denna diskussion ledde till att justitieministeriet föreslog en reform av valen till Högsta råtsrådet, och till olika bidrag från rättsväsendet och det civila samhället om grundläggande reformer av hur Högsta råtsrådet organiseras och väljs.⁴¹ Vissa av de farhågor man pekade på i detta sammanhang bekräftades av de experter som hörts av kommissionen.⁴²

Valet av nya ledamöter i Högsta råtsrådet i höst utgör ett viktigt tillfälle att stärka dess ansvarighet och legitimitet inom rättsväsendet och bland allmänheten. Det bör utgöra startskottet för en mer djupgående reform i riktning mot ett Högsta råtsråd som bättre kan fullfölja sitt uppdrag enligt konstitutionen. Kommissionen har därför rekommenderat för de bulgariska myndigheterna att direkta val införs för de ledamöter som företräder rättsväsendet, vilket skulle utgöra ett viktigt steg för att åtgärda bristerna i dagens system. Även om de bulgariska myndigheterna i princip accepterar direkta val till Högsta råtsrådet, anser de att direkta val omöjligen kan organiseras redan i höst. De ändringar av lagen om rättsväsendet som antogs i juni utgör ett viktigt steg framåt när det gäller öppenheten i den kommande valprocessen, både för de ledamöter som företräder parlamentet och för de ledamöter som företräder rättsväsendet. Avdelningen för rättsväsendet kommer dock fortfarande att väljas genom indirekta val, och det kommer att dröja ytterligare fem år innan direkta val till Högsta råtsrådet kan hållas.⁴³ Även om kraven på insyn enligt de första rapporterna förefaller utgöra ett steg framåt i processen, har det faktum att de direkta valen skjutits på framtiden lett till inkonsekvens i förfarandena och givit domstolsordförandena en dominerande roll i valet av delegater.

De kommande valen innebär trots allt en möjlighet att välja ledamöter i Högsta råtsrådet som har engagerat sig att verka för en mer aktiv roll för rådet under nästa mandatperiod. Både parlamentet och rättsväsendet kan fokusera på kriterier såsom yrkes- och utbildningsmässiga kvalifikationer, integritet och visioner för framtiden. Insynen kommer sannolikt att ge det civila samhället och parlamentet möjlighet att granska kandidaterna och rättsväsendet bör vara berett att ta ansvar för sina egna val.

För att Högsta råtsrådets nästa mandatperiod ska bli en framgång är det viktigt att dess struktur, förfaranden och organisation förbättras. Dess nya ledare kan se med nya ögon på rådets roll, på grundval av en övergripande analys av dess nuvarande mandatperiod. De idéer som i början av året lades fram av yrkessammanslutningar och det civila samhället kan erbjuda inspiration för det nya rådet. De kommande valen av riksåklagare och ordförande för Högsta kassationsdomstolen ställer Högsta råtsrådet på prov i början av mandatperioden. Det nya Högsta råtsrådet kan välja att låta dessa val till de viktigaste posterna inom landets rättsväsende bli symboler för ett nytt tillvägagångssätt, med förfaranden som är öppna för insyn, tydliga kriterier och verklig konkurrens.

II.2 Bekämpning av organiserad brottslighet 2007–2012

⁴¹ Förslag till en övergripande reform av Högsta råtsrådet lades fram för justitieministern i februari 2012, gemensamt av de viktigaste yrkessammanslutningar och icke-statliga organisationer som är verksamma på området reform av rättsväsendet. Se den tekniska rapporten, s. 16.

⁴² Experterna poängterade bland annat att det inom Högsta råtsrådet inte görs någon formell åtskillnad mellan de ledamöter som företräder åklagare respektive domare. Detta problem, liksom den starka roll som politiken spelar vid utnämningarna, har tidigare understrukits i yttranden av Europarådets Venedigkommission.

⁴³ Kandidaterna kommer att offentliggöras två månader före valdagen och offentliga utfrågningar av alla kandidater kommer att hållas för att möjliggöra en offentlig granskning. Indirekta val med ett fördubblat antal delegater kommer att hållas i höst. Direkta val planeras för följande val till Högsta råtsrådet 2017.

Riktmärke 6: Genomföra en strategi för att bekämpa organiserad brottslighet, med inriktning på allvarliga brott, penningtvätt och systematiskt beslagtagande av brottslingars tillgångar. Rapportera om nya och pågående undersökningar, åtal och fällande domar på dessa områden.

Vid anslutningen åtog sig Bulgarien att uppvisa övertygande resultat i bekämpningen av organiserad brottslighet. Detta innebär att visa de brottsbekämpande myndigheternas och rättsväsendets förmåga att framgångsrikt utreda, åtala och lagföra viktiga fall av organiserad brottslighet, så att en avskräckande verkan uppnås. Viktiga frågor är bl.a. beslagtagande och konfiskering av tillgångar, förbättrad yrkespraxis vid polisen, åklagarmyndigheterna och domstolarna, upprättande av ändamålsenliga strukturer och effektivt samarbete mellan polis, åklagarmyndigheter och andra administrativa myndigheter.

Kampen mot organiserad brottslighet trappades upp 2010 då polisen intog en mer aktiv roll, och flera länge emotsedda reformer av förfaranden och institutioner genomfördes. Dessa ansträngningar har lett till en stabilare institutionell struktur och bättre förfaranden och har gett Bulgarien ökat förtroende hos brottsbekämpande myndigheter i andra EU-medlemsstater.⁴⁴ Resurserna för polisutredningar har ökat betydligt.⁴⁵ Det saknas dock övertygande resultat både när det gäller förundersökningar och rättegångar för att denna typ av brottslighet ska kunna bekämpas med framgång. Det finns fortfarande många ouppklarade och försenade fall på detta område. Enligt oberoende observatörer är den organiserade brottsligheten fortfarande en grundläggande utmaning för staten och samhället,⁴⁶ och denna uppfattning delas av allmänheten.⁴⁷

Den institutionella ramen för bekämpningen av organiserad brottslighet har anpassats flera gånger sedan 2007.⁴⁸ Utvecklingen går mot ökad specialisering, mer utbildning och striktare säkerhetsprövning.⁴⁹ Specialiserade gemensamma team som utreder fall av organiserad brottslighet inom åklagarsväsendet inrättades vid fem distriktsdomstolar 2010, och arbetet vid en ny specialiserad åklagarmyndighet för organiserad brottslighet och en ny specialiserad domstol inleddes 2012.⁵⁰ Detta tillvägagångssätt överensstämmer med de rekommendationer

⁴⁴ Europol har noterat förbättringar i Bulgariens samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-medlemsstater som har lett till olika framgångsrika gemensamma insatser.

⁴⁵ Antalet polisutredare ökade från 2 000 till 6 000 under 2011 och torde nu uppgå till totalt 8 000. (SEK(2011)967slutlig, s. 18).

⁴⁶ Europol anser att den organiserade brottsligheten i Bulgarien är unik i EU eftersom den har ett betydande inflytande på ekonomin, vilket i sin tur ger möjligheter till inflytande på den politiska processen och de statliga institutionerna. Den årliga omsättningen för de tolv mest betydande verksamheter som utgör organiserad brottslighet uppskattas årligen uppgå till 1,8 miljarder euro eller 4,8 % av landets BNP. (*Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011*, Centre for the Study of Democracy, Sofia, april 2012, s 5.) Europol noterar också att antalet mål som inleds i Bulgarien trots en ökande tendens fortfarande är lågt i jämförelse med omfattningen av den organiserade brottsligheten.

⁴⁷ 96 % av dem som svarade på en Flash Eurobarometer-enkät som genomfördes i Bulgarien i maj 2012 anser att den organiserade brottsligheten är ett stort problem (Flash Eurobarometer 351).

⁴⁸ Den tekniska rapporten, s. 31.

⁴⁹ Den övergripande förstärkningen av polisutredningen 2010 har också haft en positiv inverkan på polisens kapacitet på detta område.

⁵⁰ Den tekniska rapporten, s. 32.

som getts i flera på varandra följande rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen.⁵¹

Dessa nya specialiserade strukturer inom polisen, åklagarväsendet och domstolarna visar på ett engagemang för att anpassa strukturerna för att kunna ta itu med den organiserade brottsligheten. De har dock inte hittills kunnat visa att de fungerar framgångsrikt vid utredning, åtal och rättegång i samband med betydande fall. Med synnerligen få undantag har den specialiserade domstolen fattat beslut endast i mindre mål, eftersom den enligt lagstiftningen inte får prioritera de viktigaste målen.⁵² Läget förvärras ytterligare av de begränsade personalresurserna både inom åklagar- och domstolsväsendet. En annan betydande brist i lagen är att den inte ger domstolen möjlighet att handlägga korruptionsmål, som i praktiken ofta är knutna till organiserad brottslighet. Tillsammans med den allmänna förstärkningen av de straffrättsliga förfarandena och reformen av polisutredningen visar dessa nya strukturer och reformer dock tydligt att Bulgarien har gått in för att åstadkomma en genomgripande förändring i bekämpningen av organiserad brottslighet.

Bättre resultat när det gäller förverkande av tillgångar är ett viktigt inslag för att uppnå en avskräckande verkan i bekämpningen av organiserad brottslighet liksom bekämpningen av korruption. Under de första åren efter anslutningen gjordes få framsteg på detta område, och få tillgångar säkrades och förverkades i fall av betydande organiserad brottslighet och korruption på hög nivå. Under 2011 ökade mängden förverkade tillgångar i Bulgarien betydligt, och kommissionen för förverkande av tillgångar började tillämpa ett mer proaktivt och strikt tillvägagångssätt under ledning av den nya direktören. Direktören avgick dock 2012 på grund av bristande politiskt stöd, vilket kastar tvivel över förbättringens varaktighet och tyder på att det finns omfattande hinder för ett förverkande av tillgångar.⁵³

För att effektivisera förverkandet av tillgångar antog parlamentet i maj en ny lag om förverkande av tillgångar.⁵⁴ Genom lagen införs för första gången för ett antal allvarliga brott och vissa administrativa överträdelser en möjlighet att beslagta illegala tillgångar genom ett civilrättsligt förfarande som inte förutsätter en föregående fällande dom, utan som kan inledas genom domstolsutredningar. Antagandet av lagen, vilket krävde att regeringen gjorde en särskild ansträngning i parlamentet, utgjorde en länge emotsedd positiv reaktion från Bulgariens sida på de rekommendationer som gjorts av det internationella samfundet och många bulgariska rättstillämpare. Kommissionen och medlemsstaterna uppmuntrade och stödde detta tillvägagångssätt.⁵⁵ Lagen återspeglar dock inte alla de rekommendationer som lämnats i rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen⁵⁶ och experter har pekat på andra eventuella brister.⁵⁷ För att den nya lagen om förverkande av tillgångar ska få en verklig avskräckande effekt krävs en systematisk granskning av tillgångar i alla berörda mål och bättre samarbete mellan institutionerna. Detta förutsätter att åklagarmyndigheten

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

⁵² I den bulgariska strafflagstiftningen definieras organiserad brottslighet som brott som begås av tre eller flera personer.

⁵³ Se den tekniska rapporten, s. 34.

⁵⁴ Denna ifrågasattes ur konstitutionell synpunkt i början av juli.

⁵⁵ Efter ett första misslyckande i parlamentet i juli 2011 och till följd av kommissionens rekommendationer i två på varandra följande rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen att ta upp lagen till ny behandling uttryckte flera medlemsstats ambassadörer offentligt sitt stöd för lagen i maj, och kommissionen bistod med rådgivning om vissa aspekter på lagen.

⁵⁶ Det saknas särskilt en möjlighet till kontroll av högre tjänstemäns och politikers tillgångar och en rättighet för kommissionen att förverka tillgångar å tjänstens vägnar.

⁵⁷ Se den tekniska rapporten, s. 35.

systematiskt kopplar in kommissionen för förverkande av tillgångar tillräckligt tidigt under en utredning så att det kan undvikas att tillgångar försvinner. Även kontrollmyndigheter måste samarbeta nära med kommissionen för förverkande av tillgångar för att identifiera och profilera relevanta fall, eftersom kommissionen inte har befogenhet att agera på eget initiativ. Att domstolarnas rättspraxis är konsekvent, särskilt när det gäller förskjutningen av bevisbördan enligt den nya lagen, är ett annat viktigt inslag för att lagen ska fungera effektivt. Det är också viktigt att sörja för att den framtida kommission för förverkande av tillgångar som inrättas i enlighet med den nya lagen kan fungera oberoende och effektivt, bland annat genom att kvalificerade och politiskt oberoende ledamöter utnämns genom ett öppet och objektivet förfarande.⁵⁸

Även om Bulgarien sedan 2010 har gjort betydande investeringar för att förbättra den institutionella och rättsliga ramen för bekämpningen av organiserad brottslighet har resultaten varit begränsade. Domar har meddelats i bara några få betydande mål som rör organiserad brottslighet⁵⁹, och flera friande domar har meddelats i betydande mål där bevis som lagts fram i offentligheten ledde till ökade förväntningar på fällande domar.⁶⁰ Det finns anledning till allvarlig oro för de svaga resultaten när det gäller att avslöja kontraktsmord. För de 33 kontraktsmord som kommissionen följt upp sedan 2006 har bara fyra mål inletts; flera utredningar pågår dock fortfarande.⁶¹ Flera nya kontraktsmord har begåtts i år. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att kommissionen regelbundet tar emot klagomål från bulgariska medborgare och utländska investerare om rättsväsendets underlåtenhet att agera och påståenden om att rättsväsendet agerar i samförstånd med organiserad brottslighet på lokal nivå.⁶² Fler framsteg än tidigare kan ses på de områden som rör Bulgariens samarbete med andra medlemsstater. Detta har lett till att åtgärder har vidtagits med det särskilda syftet att bekämpa brott som har en gränsöverskridande dimension, t.ex. handel med narkotika.⁶³

De på det hela taget svaga resultaten i uppföljningen av enskilda fall kan inte tillskrivas någon särskild institution. Av analyser framgår att brister förekommer på alla stadier av utrednings- och rättsprocessen hos polis, åklagare och domstolar.⁶⁴ Vissa av bristerna är av systematisk karaktär, t.ex. splittringen av utredningarna på flera organ, brister i fråga om samarbete och användning av bevis och särskilda brister när det gäller vittnesskydd och ekonomisk och finansiell analys.⁶⁵ Bulgarien behöver tydliga och verkningsfulla förfaranden och metoder och bättre samarbetsverktyg⁶⁶ för att nå framgång i betydande fall av organiserad brottslighet. En övergripande och oberoende bedömning av fall där man misslyckats, som genomförs med

⁵⁸ Ledamöterna i den nya kommissionen kommer att väljas av parlamentet, regeringen och presidenten.

⁵⁹ Undantag värda att notera är målen mot Dimitar Zhelyazhkov samt Plamen Galev och Angel Hristov.

⁶⁰ Sedan juli i fjol har Högsta kassationsdomstolen meddelat friande domar i fyra viktiga mål, nämligen målen mot det s.k. krokodilgänget, mot bröderna Margin, mot Ilian Varsanov respektive mot Dimitar Vuchev. För de friande domarna redogörs i KOM(2011) 459 slutlig, s. 5.

⁶¹ Det anses allmänt att ungefär 150 kontraktsmord har begåtts under de senaste tio åren, och mycket få av dessa har avslöjats och lett till påföljder.

⁶² Detta gäller särskilt Svartahavsregionen.

⁶³ En framträdande aktör inom organiserad brottslighet arresterades i maj och kommer att utlämnas för rättegång i en annan medlemsstat. Tack vare samarbete mellan Bulgarien, flera andra medlemsstater och Europol gjordes nyligen ett stort narkotikabeslag.

⁶⁴ Se den tekniska rapporten, s. 30.

⁶⁵ Det finns inga uppgifter om förverkade eller beslagtagna tillgångar i mål som inletts av den nya specialiserade åklagarmyndigheten för organiserad brottslighet. Ett betydande mål om penningtvätt har nyligen inletts mot Plamen Galev och Angel Hristov.

⁶⁶ Experter har lagt fram förslag på grundval av praxis i andra medlemsstater, inbegripet regelbunden rapportering av högre chefer inom åklagar- och polisväsendet och ett centralt register över bankkonton för att underlätta ekonomiska utredningar.

stöd av partner i EU, och korrigerande åtgärder i form av en handlingsplan, förefaller vara den klaraste lösningen för att göra framsteg.

Systematiska brister i brottsbekämpningen har nyligen framkommit efter det att två framträdande brottslingar lyckats undgå verkställighet av sitt fängelsestraff. De bulgariska myndigheterna lyckades inte gripa några av landets grävsta brottslingar efter det att domstolen avkunnat sin dom. Detta måste ses som ett allvarligt fel i systemet.

II.3 Bekämpning av korruption 2007–2012

Riktmärke 4: Genomförande av och rapportering om professionella, opartiska undersökningar av anklagelser om korruption på hög nivå. Rapportering om interna inspektioner av offentliga institutioner och offentliggörande av högre tjänstemäns förmögenhetsförhållanden.

Riktmärke 5: Ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet vid gränserna och inom lokal förvaltning.

I samarbets- och kontrollmekanismen angavs hur Bulgarien efter anslutningen förväntades visa bättre resultat i bekämpningen av korruption. Bulgarien skulle visa de brottsbekämpande myndigheternas och rättsväsendets kapacitet att förhöra, framgångsrikt utreda och väcka åtal i fall av korruption på hög nivå, att handlägga dessa mål och att undersöka oförklarlig rikedom. Till de centrala verktygen hör ett system för kontroll av höga offentliga tjänstemäns tillgångar, åtgärder för att bekämpa korruption inom brottsbekämpning, åklagarmyndigheter, vid gränserna och inom andra delar av den offentliga sektorn, och särskilda åtgärder på områdena intressekonflikter och offentlig upphandling.

Sedan 2007 har Bulgarien utarbetat en omfattande administrativ ram och förebyggande åtgärder för att bekämpa korruption. Riskbedömningsverktyg finns tillgängliga och särskilda metoder har införts för viktiga områden såsom deklarationer av tillgångar och intressekonflikter. Reformen inom gränspolis och tull har minskat möjligheterna till korruption på dessa områden. Genomförandet har emellertid varierat. Bakslag har inträffat, t.ex. lagen om amnesti från 2009⁶⁷. Kommissionens rekommendation att omvandla systemet för kontroll av tillgångar till ett effektivt verktyg för att upptäcka olagligt berikande har ännu inte följts.⁶⁸

I sin analys av den bulgariska ramen för korruptionsbekämpning har experter som rådfrågats av kommissionen framhållit några allmänna brister som hämmar utvecklingen på detta område. Bulgarien saknar oberoende institutioner för korruptionsbekämpning med befogenhet och skyldighet att lämna förslag och att utgöra en pådrivande kraft för åtgärder.⁶⁹ Detta begränsar deras handlingsfrihet att ingripa på ett proaktivt sätt och att genomföra en oberoende uppföljning. En stor del av den administrativa verksamheten på detta område tenderar därför att vara reaktiv och att enbart fokusera på formell överensstämmelse. Att det saknas rättigheter att ålägga påföljder på vissa områden och att verkningfulla påföljder inte

⁶⁷ Lagen om amnesti från 2009 ledde till att 458 mål lades ned, rörande bland annat missbruk av tjänsteställning och missbruk av offentliga medel.

⁶⁸ KOM(2011) 459 slutlig, s. 10.

⁶⁹ Med undantag av det nationella revisionsverket är alla myndigheter på detta område är underställda den verkställande makten.

åläggs på de områden där dessa rättigheter finns visar hur svårt det är att få denna verksamhet att ta fart.⁷⁰

För att kunna ta ett genomgripande steg framåt i bekämpningen av korruption under nästa period bör Bulgarien överväga att inrätta ett oberoende organ för att samordna och bistå övervakningen på detta område. Det skulle därför också vara lämpligt att genomföra en oberoende konsekvensbedömning av Bulgariens nationella strategi för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet och att på denna grundval ställa upp en ny strategi med tydligare indikatorer och riktmärken.

Oron över korruptionen i Bulgarien är av betydande proportioner: 96 % av bulgarerna uppfattar korruption som ett stort problem och 68 % anser att situationen på detta område är oförändrad eller sämre jämfört med 2007.⁷¹ Allmänhetens uppfattningar kommer inte att ändras förrän det är tydligt att det har vidtagits resoluta åtgärder i bekämpningen av korruption.

Korruption på hög nivå

Rättsväsendets och de brottsbekämpande myndigheternas hantering av korruption, särskilt fall av korruption på hög nivå som rör högt uppsatta regeringstjänstemän och politiker, har stått i fokus för samarbets- och kontrollmekanismen sedan 2007. Bulgarien har utarbetat specialiserade strukturer på detta område. På kommissionens rekommendation inrättade Bulgarien 2009⁷² en gemensam grupp för utredning och lagföring av bedrägeri med EU-medel och stärkte den rättsliga ramen.⁷³ Vissa andra fall av korruption på hög nivå behandlades av de gemensamma utredningsgrupper med inriktning på organiserad brottslighet som inrättades vid samma tidpunkt. Efter ytterligare rekommendationer i rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen⁷⁴ inrättade Bulgarien 2012 en särskild gemensam utredningsgrupp med inriktning på korruption på hög nivå och omorganiserade den gemensamma grupp som utredde EU-relaterade bedrägerier så att dess uppdrag breddades till att omfatta flera andra typer av bedrägerier med offentliga medel.

De resultat som dessa specialiserade strukturer har uppnått varierar. Även om inrättandet av den gemensamma utredningsgruppen för EU-relaterat bedrägeri ursprungligen ledde till en ökning av antalet mål förbyttes den i en minskning 2011⁷⁵, och de allra flesta av dessa mål var

⁷⁰ Det nationella revisionsverket och kommissionen för intressekonflikter kan inte ålägga påföljder om deras begäran om samarbete avvisas. Inspektionsenheterna har rätt att ålägga påföljder för överträdelse av regler för förebyggande av korruption, men de har inte utövat denna rätt i praktiken.

⁷¹ Flash Eurobarometer 351, juli 2012.

⁷² År 2009 rekommenderade kommissionen att Bulgarien skulle inrätta specialiserade strukturer för att väcka åtal och döma i fall av korruption på hög nivå och organiserad brottslighet. KOM (2009) 402 slutlig, s 7.

⁷³ Genom ändringar av strafflagen i maj 2008 kan domstolar godta bevisning som lagts fram av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

⁷⁴ KOM (2011) 459 slutlig, s. 8-9.

⁷⁵ Antalet fällande domar i EU-relaterade bedrägerimål ökade stadigt från inga alls 2007 till den högsta nivån 243 fällande domar 2010 och minskade igen till 159 år 2011. Alla lagförda EU-relaterade bedrägerier som registrerats under 2011 har lagts ned som brottmål och omvandlats till administrativa överträdelse (COM(2012) 57 final, s. 6).

av mindre betydelse. Kommissionens analys visade på ett stort antal oförklarade nedlagda mål och resultatlösa mål.⁷⁶

Rättsväsendets resultat när det gäller andra fall av korruption följer samma mönster. Även om antalet mål ökade under 2009 och 2010, inträffade en betydande minskning 2011.⁷⁷ Det är dessutom mycket få fall av korruption på hög nivå som förs till domstol, rättegångarna i många av dessa mål framskrider mycket långsamt och antalet friande domar är oproportionerligt stort.⁷⁸ Utredningar om påstådd korruption hos domare och domares missbruk av befogenheter har fått särskilt svag respons från rättsväsendet.⁷⁹

I detta sammanhang finns det anledning till särskild oro när det gäller fortsatta förseningar och uppskjutna förfaranden vid appellationsdomstol i två mål med stort symbolvärde som rör bedrägeri med EU-medel, där långa fängelsedomar meddelades av domstolen i första instans i mars och oktober 2010. Det har inte getts någon tillfredsställande förklaring till varför rättsväsendet inte aktivt har använt de förfaranden som står till buds för att påskynda dessa mål med stort symbolvärde.⁸⁰ De nedslående resultaten av handläggningen av mål rörande korruption på hög nivå, både i förundersöknings- och rättegångsfasen, kan till stor del tillskrivas systematiska brister som påverkar rättsväsendets effektivitet på andra områden, t.ex. den rättsliga ramen, domstolens rättspraxis och åklagar- och andra kontrollmyndigheters praxis. Kommissionen redogjorde för bristerna 2011⁸¹, och många av dessa finns med i en analys som gjordes av åklagarmyndigheterna 2012. De korrigerande åtgärder som genomförts av åklagarmyndigheterna⁸² vittnar om en ökande förståelse inom rättsväsendet för att en betydande förändring i yrkespraxis och organisation kommer att behövas för att förbättra Bulgariens resultat i bekämpningen av korruption på hög nivå.

Dessa åtgärder bör ingå i en övergripande rättslig och institutionell satsning i Bulgarien på att förbättra lagföringen av fall av korruption, vilket rekommenderades inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen 2011.⁸³ Detta förutsätter samordnade åtgärder på flera områden. För det första bör Bulgarien överväga ändringar av lagstiftningen för att underlätta lagföring av fall av korruption inom rättsväsendet⁸⁴. För det andra bör kontrollmyndigheterna inta en proaktiv hållning för att kartlägga fall och effektiva metoder för samarbete med

⁷⁶ I sina rapporter från juli 2011 och februari 2012 pekar kommissionen på ett stort antal nedlagda mål där en annan medlemsstat lagfört liknande fall som grundar sig på samma fakta (KOM(2011) 459 slutlig, s. 6, COM (2012)57 final, s. 6).

⁷⁷ Nyligen inledda förundersökningar av korruptionsbrott: 512 år 2007, 490 år 2008, 595 år 2009, 684 år 2010 och 522 år 2011.

⁷⁸ Sedan kommissionens senaste analys i juli 2011 har fällande domar meddelats i fem fall på hög nivå, varav två slutliga. Slutliga fällande domar till fängelsestraff meddelades i två mål som gäller en före detta parlamentsledamot och en tidigare direktör för ett statsägt företag, och i det ena målet uppskötts verkställigheten av domen. Under samma period lades tio mål ned som rörde tre tidigare ministrar, en tidigare biträdande minister och andra högt uppsatta tjänstemän, chefer för statsägda företag och affärsmän.

⁷⁹ Se ovan s. 7.

⁸⁰ I båda fallen har olika förseningar lett till att överklagandena av de fällande domar i första instans som meddelades 2010 knappt framskridit alls. (Den tekniska rapporten, s. 20, fotnot 80.)

⁸¹ Den tekniska rapporten för samarbets- och kontrollmekanismen av den 20 juli 2011 (SEK (2011) 967 slutlig), s. 12.

⁸² Se den tekniska rapporten, s. 16–17.

⁸³ Kommissionen rekommenderade att Bulgarien skulle genomföra en omfattande granskning av rättstillämpning, förfaranden och organisation och utarbeta en detaljerad handlingsplan tillsammans med internationella experter, (KOM(2011) 459 slutlig, rekommendationer enligt punkterna 3 och 6, sidorna 8-9).

⁸⁴ Se den tekniska rapporten, s. 9.

rättsväsendet. För det tredje måste polisutredare och åklagare utveckla sin förmåga att analysera invecklade ekonomiska och finansiella uppgifter. Åklagarmyndigheterna måste också kunna planera och framgångsrikt genomföra komplexa utredningar och domstolssystemet måste förbättra domarnas förmåga att bedöma ekonomisk och finansiell bevisning, anpassa rättspraxis och genom överklagandeförfaranden främja avskräckande påföljder. I detta sammanhang är det viktigt att upprätta ett nära operativt samarbete mellan den specialiserade gemensamma utredningsgruppen mot korruption och den specialiserade åklagarmyndigheten för organiserad brottslighet.

Trots de olika rättsliga och administrativa instrument som utformats för att hantera korruption på hög nivå ger de fortsatta svårigheterna i fråga om sådana mål upphov till frågor om rättsväsendets kapacitet och beslutsamhet. Fall av korruption på hög nivå rör vanligen inflytelserika offentliga personer, och de ställer därför det bulgariska rättsväsendets kapacitet och oberoende på prov. Eftersom korruption och organiserad brottslighet ofta hänger samman är detaljerade finansiella utredningar en viktig del av utredningar på detta område, och de är särskilt viktiga för att upptäcka förbindelser mellan organiserad brottslighet och politik. Dessa aspekter har inte fått vederbörlig uppmärksamhet i Bulgarien. Det är också viktigt att samarbeta nära med kommissionen för förverkande av tillgångar och andra kontrollmyndigheter så att korruptionsfall på hög nivå kan handläggas effektivt och med avskräckande resultat.

Korruption inom den offentliga förvaltningen

De brottsbekämpande institutionernas ansträngningar när det gäller att bekämpa korruption måste kompletteras med verkningsfulla administrativa åtgärder för att kartlägga överträdelser av regler, ålägga påföljder och utarbeta förebyggande åtgärder. Sedan 2007 har Bulgarien utarbetat en omfattande administrativ ram på detta område. Bulgarien har bland annat inrättat ett organ på hög nivå för samordningen av bekämpningen av korruption. Det lyder under ministerrådet och övervakar genomförandet av Bulgariens strategi och åtgärdsplaner på detta område. Två nya administrativa organ inrättades 2010, en kommission för förebyggande av intressekonflikter och ett övergripande organ för att främja bekämpningen av korruption. Dessutom har administrativa inspektionsenheter på samtliga förvaltningsområden fått i uppgift att utveckla och följa upp förebyggande verksamhet och riskbedömningsverktyg. Vid behov ombeds de också att ålägga disciplinära påföljder. Denna ram kompletteras av det nationella revisionsverket som ansvarar för kontroll av offentliga tjänstemäns tillgångar.

Tack vare denna övergripande administrativa ram har Bulgarien kunnat notera flera framgångar i arbetet för att förebygga och bestraffa korruption sedan 2007. Riskbedömningsverktyg och yrkesetiska regler har utarbetats och genomförts på de flesta förvaltningsområden och ett system med regelbunden deklaration för offentliga tjänstemän har inrättats med avseende på intressekonflikter, oförenligheter och tillgångar. Vissa institutioner såsom tullen, skattemyndigheterna och gränspolisen har genomfört en strukturreform med särskild uppmärksamhet på integritet och förebyggande av korruption.

Det finns dock även flera viktiga brister som Bulgarien bör avhjälpa för att åstadkomma en avgörande förändring när det gäller att motverka korruption och öka bulgarernas förtroende för sina statliga institutioner. Systemet för kontroll av tillgångar, dvs. det nationella revisionsverkets insamling och offentliggörande av deklarationer av tillgångar, bidrar på ett ändamålsenligt sätt till ökad insyn, men kontrollen av deklarationerna är inte tillräcklig och

systemet erbjuder inga möjligheter att spåra olagligt berikande. Det har rapporterats få fall av konkret uppföljning av inkonsekvenser i deklARATIONER av andra myndigheter.⁸⁵ Rekommendationen från kommissionen att ta med kontroll av tillgångar i den nya lagen om förverkande av tillgångar har inte följts.⁸⁶ Det faktum att få av dessa fall någonsin utreds tyder starkt på förekomsten av en lucka, och en del av förvaltningen måste uttryckligen ansvara för en proaktiv bekämpning av olagligt berikande.

Bulgarien antog en lag om intressekonflikter 2009 och inrättade en administrativ myndighet som ska kartlägga intressekonflikter och ålägga påföljder för dem.⁸⁷ Inrättandet av en särskild kommission för att kartlägga intressekonflikter och föreslå påföljder har medfört fler tips från allmänheten om intressekonflikter och lett till ett antal beslut, men hittills har bara ett mål slutförts.⁸⁸ De första 15 månaderna av kommissionens verksamhet ger vid handen att den nya myndigheten har antagit utmaningen och snabbt börjat fungera, men att den ännu inte har kunnat bevisa sitt värde genom övertygande beslut i viktiga fall.⁸⁹ Även ändamålsenligheten hos lagen om intressekonflikter ger upphov till frågor. Kommissionens beslut kan överklagas i två instanser och alla efterföljande administrativa påföljder kan också överklagas i två instanser. Till följd av detta omständliga tudelade förfarande har kommissionen hittills kunnat meddela endast fem straffrättsliga beslut.⁹⁰ Kommissionen måste kunna visa prov på gott omdöme i känsliga ärenden. Rekommendationer från Europeiska kommissionens sida om att tillämpa regler om intressekonflikt på individuella tjänstekontrakt har ännu inte följts.⁹¹

Bulgarien tillämpar en metod för bedömning av korruptionsrisken hos de verkställande myndigheterna under ledning av ministerrådets generalinspektorat. Denna metod kan anses vara ett användbart verktyg för förebyggande av korruption. Tillämpningen av metoden är dock inte obligatorisk, och generalinspektoratets kapacitet att följa upp genomförandet är begränsad. Bedömningen av korruptionsrisken är obligatorisk endast för de verkställande organen⁹² och disciplinära påföljder har hittills inte ålagts i fall där kraven inte uppfyllts. En ny struktur för bedömning av korruptionsrisken i hela den bulgariska institutionella ramen ("Borkor") är ännu inte fullt fungerande. För att ha ett mervärde skulle den behöva bli en stark central institution som samordnar bekämpningen av korruption, med befogenhet att utvärdera

⁸⁵ Deklarationerna kontrolleras automatiskt av ett it-program mot vissa andra tillgängliga uppgifter, t.ex. skattedeklaration, men riskprofiler tas inte fram, det finns ingen tillgång till bankuppgifter och ingen jämförelse med tidigare års deklARATIONER och därför ingen möjlighet att följa upp oförklarlig rikedom.

⁸⁶ Kommissionen rekommenderade att Bulgarien skulle "anta lagstiftning som gör det möjligt att konfiskera tillgångar även före fällande dom samt att på inspektionsmyndighetens eget initiativ kontrollera högre tjänstemäns, domares och politikernas tillgångar samt redovisa resultaten på detta område" (KOM(2011) 459 slutlig, s. 9).

⁸⁷ Bulgarien antog en lag 2009 och inrättade därefter kommissionen för förebyggande och fastställande av intressekonflikter 2011. Detta skedde efter en indragning av EU-medel sommaren 2008, med motiveringen att flera fall av intressekonflikter förelåg och att ett skydd av EU-medel på detta område saknades. (Den tekniska rapporten, s. 27; se även KOM(2008) 496 slutlig, *Rapport om förvaltningen av EU-medel i Bulgarien*.)

⁸⁸ Se den tekniska rapporten, s. 27.

⁸⁹ Nyligen behandlade fall som ifrågasatts i offentligheten rör den tidigare ordföranden för kommissionen för förverkande av tillgångar samt den f.d. ordföranden och en f.d. ledamot av kommissionen för konsumentskydd.

⁹⁰ Andra brister som framhållits av experter är bl.a. oförmågan att utreda anonyma tips och att ålägga administrativa påföljder om felaktiga deklARATIONER lämnas in (se den tekniska rapporten, s. 27).

⁹¹ (KOM(2011) 459 slutlig, rekommendation 5, sidan 10.) Individuella tjänstekontrakt grundar sig för närvarande på lagen om skyldigheter och kontrakt och omfattas därför inte av arbetslagstiftningen och dess bestämmelser om intressekonflikter och oförenligheter.

⁹² Bedömningen av korruptionsrisken är inte obligatorisk för parlamentet, rättsväsendet, det lokala självstyret, offentliga organ, offentliga institutioner samt offentliga försörjningsföretag och fonder.

andra institutioners planer för korruptionsbekämpning, att göra en riskbedömning av deklarationer om intressekonflikter, eller att agera som sekretariat för en oberoende övervakningsprocess.

Offentlig upphandling

Brister i genomförandet av lagstiftningen om offentlig upphandling utgör en betydande källa till korruption. De förhindrar också en effektiv användning av EU-medel och leder allmänt taget till en lägre kvalitet i tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter och till slöseri med offentliga medel. Vid revision och bedömning som utförts av olika avdelningar inom kommissionen har betydande risker och brister konstaterats på detta område.

Sedan 2007 har Bulgarien gjort ansträngningar för att förbättra sin rättsliga ram och sina administrativa åtgärder när det gäller offentlig upphandling. Bulgarien har reformerat sin lagstiftning som rör offentlig upphandling med syftet att förenkla den och att stärka vissa administrativa kontroller för att följa kommissionens rekommendationer.⁹³ Den statliga finansinspektionen och revisionsrätten har fått befogenheter att genomföra kontroller på eget initiativ och skyldigheten för byrån för offentlig upphandling att kontrollera anbud innan de offentliggörs har utvidgats. Ansträngningar har gjorts för att förbättra sakkunskapen inom rättsväsendet, bland annat i form av specialisering.

Dessa ansträngningar har dock ännu inte lett till förväntade resultat. Kommissionen får ta emot allt fler klagomål som rör det bulgariska systemet för offentlig upphandling,⁹⁴ och det finns tydliga fall av allvarliga överträdelser av EU:s regler om offentlig upphandling. Även om ytterligare personal har ställts till förfogande i år⁹⁵ är de resurser som avsatts för att hjälpa de upphandlande myndigheterna fortfarande otillräckliga. Det är viktigt för Bulgarien att nya kontrollförfaranden genomförs effektivt. Om byrån för offentlig upphandling ges rätt att utföra kontroller på eget initiativ skulle detta ge en tydlig signal om att alla kontrollorga bör inta ett mer proaktivt riskbaserat förhållningssätt.

III. Nästa steg

Av kommissionens bedömning framgår de framsteg som Bulgarien har gjort under de fem åren efter anslutningen till EU. Samarbets- och kontrollmekanismen har bidragit till framstegen. Kommissionen anser att Bulgarien är på väg att uppnå målen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, förutsatt att landet skyndar på reformprocessen. För att reformerna ska kunna fördjupas krävs ett ökat egenansvar, vilket särskilt gäller rättsväsendets ledning. Det krävs också att myndigheterna enas om en gemensam inriktning och en övergripande strategi för genomförandet av förändringar, så att de olika institutionerna kan samarbeta mer effektivt än tidigare. Detta innebär en kraftigare insats för att visa att man sätter värde på integritet och att korruption och organiserad brottslighet straffas på ett verkningsfullt sätt. Samarbets- och kontrollmekanismen bör fortsätta för att stödja dessa ansträngningar och för att upprätthålla takten i förändringarna i riktning mot en hållbar och oåterkallelig reformprocess. Denna process bör vara så stark att ingripanden utifrån med hjälp av samarbets- och kontrollmekanismen inte längre behövs.

⁹³ KOM(2011) 459 slutlig, s. 10.

⁹⁴ På området offentlig upphandling tog kommissionen emot fyra klagomål under 2008 och 2009 och 26 klagomål under 2010 och 2011.

⁹⁵ Byrån för offentlig upphandling har fått 10 ytterligare tjänster i år, som är avsedda främst för att utföra ytterligare förhandskontroller.

De senaste fem åren har visat att Bulgarien kan göra stora framsteg när den politiska inriktningen är klar. Många av de rätta verktygen finns på plats. Nästa steg blir att använda dem för att driva på och genomföra reformer. Det främjar att kraven inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen uppfylls och vittnar om ett tydligt engagemang för den bulgariska befolkningen. Alla medlemsstater har både skyldigheter och möjligheter inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionen ser fram emot att Bulgarien slutför den process som hänger samman med samarbets- och kontrollmekanismen och hanterar dessa frågor på samma grundval som andra medlemsstater.

Eftersom Bulgarien nu måste genomföra vad som har beslutats, undvika bakslag och visa goda resultat, har kommissionen beslutat att lägga fram sin nästa utvärdering i slutet av 2013. På så sätt ges den tid som krävs för att bedöma påtagliga resultat. Kommissionen kommer också att upphöra med interimrapporterna. Kommissionen kommer dock att noga övervaka framstegen under denna period, med regelbundna besök på plats och regelbunden dialog med de bulgariska myndigheterna och andra medlemsstater.

IV. Rekommendationer

För att framstegen ska kunna fortsätta uppmanar kommissionen Bulgarien att vidta åtgärder på följande områden. Avsikten är att dessa rekommendationer ska hjälpa Bulgarien att rikta in sina insatser med tanke på kommissionens nästa bedömning av framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen i slutet av 2013.

1. Reform av rättsväsendet
 - Förnya Högsta rådet och ge det mandat att genomföra grundläggande reformer.
 - Upprätta och genomföra en personalstrategi på medellång sikt för rättsväsendet, på grundval av en analys av behov och arbetsbörda, med förändringar i domstolsstrukturen samt i fråga om rekrytering och utbildning.
 - Ge en ny riksåklagare mandat att reformera åklagarväsendets struktur, förfaranden och organisation, på grundval av en oberoende funktionell revision och i samarbete med externa experter.
 - Fastställa ett mål för när arbetet med den nya strafflagen ska slutföras och för när lagen ska genomföras.
 - Se till att alla betydande icke-statliga organisationer och yrkesorganisationer kan delta i fastställandet och uppföljningen av strategier för reformen.
2. Rättsväsendets oberoende, ansvarighet och integritet
 - Rikta in inspektionsenhetens arbete på integritet och rättsväsendets effektivitet. Fastställa ett enda effektivt system för slumpmässig tilldelning av mål som tillämpas i hela landet.
 - Se till att valet av riksåklagare utgör ett exempel på ett öppet, konkurrensutsatt förfarande som bygger på kriterierna integritet och ändamålsenlighet.
 - Ge öppenhet, objektivitet och integritet högsta prioritet vid bedömningar, utnämningar, befordringar och disciplinära beslut inom rättsväsendet.

3. En effektiv rättsprocess
 - Fastställa en strategi för att minska eftersläpningen i offentliggöranden av motiveringar till domstolsbeslut och analysera hur man kan komma till rätta med detta problem.
 - Tappa till kryphål i det faktiska genomförandet av domstolsbeslut, till exempel avvikande för att undvika fängelsestraff eller underlåtenhet att tillämpa de ekonomiska påföljder som ålagts i domstolen.
 - Anta en strategi för att förbättra den rättsliga enhetligheten, inbegripet en proaktiv strategi utarbetad av Högsta kassationsdomstolen för att fastställa och avgöra områden där det råder oenighet.
4. Bekämpning av organiserad brottslighet
 - Se till att den nya kommissionen för förverkande av tillgångar tillsätts på grundval av integritet och att andra myndigheter, bl.a. åklagarmyndigheterna, till fullo samarbetar med den; se till att Högsta kassationsdomstolen snabbt fattar sina beslut för att kunna behålla sin auktoritet.
 - Göra en oberoende analys av fall där man misslyckats, som inbegriper brister i både utredning och lagföring, t.ex. vittnesskydd, ekonomisk och finansiell analys, polisens bevisupptagning och samarbete mellan den dömande och den verkställande makten.
 - På denna grundval avhjälpa brister i struktur, förvaltning, personal, utbildning, samarbete och yrkespraxis.
5. Bekämpning av korruption
 - Utnyttja erfarenheter från tidigare fall för att förbättra polisens, åklagarmyndigheternas och domstolarnas resultat.
 - Genomföra en oberoende utvärdering av Bulgariens nationella strategi mot korruption. Anförtro en enda institution uppgiften att samordna bekämpningen av korruption, stödja och samordna insatserna inom olika sektorer, rapportera om resultaten av strategin för korruptionsbekämpning i alla offentliga organ och stödja ett nytt oberoende övervakningssystem där det civila samhället deltar.
 - Ändra lagen om intressekonflikter så att avskräckande påföljder kan tillämpas effektivt. Se över systemet för deklaration och kontroll av tillgångar så att det blir ett effektivt verktyg för att upptäcka olaglig berikning.